

Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica: Una revisión de 1910 al 2008.

Suyen ALONZO – UNA / CINPE
Fernando SAENZ – UNA / CINPE
Jean-François LE COQ – CIRAD / ART-Dev

Document de travail n° 2011-07

Avec le soutien de :



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche
dans le cadre du programme SYSTERRA, portant la référence ANR-08-STRA-13

Índice

Índice	2
Lista de abreviaciones y acrónimos	3
Lista de figuras y tablas.....	6
Introducción	7
1. Evolución Institucional del Sector Agrícola y Ambiental en Costa Rica	9
1.1 Primeros pasos de la política Agropecuaria y Ambiental: 1910-1960	10
1.2 Surgimiento de la Institucionalidad Agropecuaria: 1970-1990.....	13
1.3 La apuesta hacia el Desarrollo Sostenible: 1990-2003.....	18
1.4 Las interrelaciones entre los sectores ambiental, agrícola y salud: 2003-2008.....	24
2. Principales Estrategias en el Marco de Políticas Agroambientales.....	25
2.1 La Política de Interrelaciones sectoriales: ¿Cómo surge la Agenda Agroambiental en Costa Rica?.....	26
2.2 La Estrategia Agro 21 (2005).....	35
2.3 Plan Ambiental de la Región Centroamérica 1999-2003 y 2005-2010 (PARCA)	41
2.4 Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para el mundo global.....	42
2.5 Iniciativa Paz con la Naturaleza	48
3. Conclusiones	49
4. Bibliografía.....	52

Lista de abreviaciones y acrónimos

ACEAS: Asociación Centroamericana de Educación Agrícola Secundaria

ACICAFOC: Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana

AICA: Azucareros del Istmo Centroamericano

ALIDES: Alianza Centroamericana sobre Desarrollo Sostenible

AMH: Acuerdos Ministeriales Hemisféricos

AyA: Instituto de Acueductos y Alcantarillados

CAC: Centros Agrícolas Cantonales

CAC: Centros Agrícolas Cantonales

CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano

CAF: Certificados de Abono Forestal

CAFMA: Certificado de Abono Forestal para Manejo de Bosque

CATIE: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

CCAD: Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

CCCCA: Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica

CDB: Convención de Diversidad Biológica

CAFA: Certificados de Abono Forestal por Adelantado

CNA: Centro Nacional de Agricultura

CNP: Consejo Nacional de la Producción

CODEFORSA: Comisión para el Desarrollo Forestal

COMIECO: Consejo de Ministros de Integración Económica

COMISCA: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica

CPB: Certificados de Conservación de Bosque

DFE: Dirección Forestal del Estado

DIECA: Dirección para la Investigación y Extensión en Caña de Azúcar

DINADECO: Dirección Nacional de Desarrollo Comunal

EAM: Estrategia Agroambiental

ECODES: Ecología y Desarrollo

ECODES: Estrategia de Conservación de Desarrollo

EFCA: Estrategia Forestal Centroamericana

ERAS: Estrategia Regional Agroambiental y de Salud

FECAEXCA: Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centro América y el Caribe

FECAGRO: Federación de Cámaras Agropecuarias de Centro América

FECALAC: Federación Centroamericana de Lácteos

FECARROZ: Federación Centroamericana del Arroz

FECCAPORC: Federación Centroamericana y de El Caribe de Porcicultura

FECESCABO: Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino

FECON: Federación para la Conservación del Ambiente

FEDAVICAC: Federación de Avicultores de Centroamérica y del Caribe

FODEA: Fomento del Desarrollo Agropecuario

FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

FUNDECOR: Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central

IMDS: Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable

INCOPECA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura

IPN: Iniciativa Paz con la Naturaleza

ITCO: Instituto de Tierras y Colonización

JUNAFORCA: Junta Nacional Campesina

LAICA: Liga Agrícola Industrial de la Caña

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía MINAE

MIRENEM: Ministerio de Industria, Energía y Minas en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas

ONS: Oficina Nacional de Semillas

OPSA: Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria

OVM: organismos vivos modificados

PACA: Plan Agrícola Centroamericano

PARCA: Plan Ambiental de la Región Centroamericana

PERCON: Programa Estratégico Regional para la Conectividad

PERFOR: Programa Estratégico Regional Forestal

PERTAP: Programa Estratégico Regional de Trabajo en áreas Protegidas

PNA: Plan Nacional de Alimentos

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PPP: Plan Puebla Panamá

PROMEBIO: Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad

PSA: Pago por Servicios Ambientales

RUTA: Unidad Regional de Asistencia Técnica

SENARA: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento

SEPSA: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación

SNAA: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados

SPN: Sistema de Parques Nacionales

TLC: Tratado de Libre Comercio

Lista de figuras y tablas

Ilustraciones

Figura 1. Evolución de las legislaciones e institucionalidad de 1910 a 1960	11
Figura 2. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: cambios estructurales entre 1910 y 1960.....	13
Figura 3. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: Cambios estructurales entre 1970 y 1990.....	17
Figura 4. Instituciones del sector agropecuario, 1990.....	18
Figura 5. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: cambios estructurales entre 1990 y 2003.....	23
Figura 6. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: cambios estructurales entre 2003 y 2008.....	24
Figura 7. Ejes de la agenda agroambiental: conservar produciendo y producir conservando	29
Figura 8 : PACA: Ejes Prioritario, Áreas y Temas Transversales	45

Cuadros

Cuadro 1: Cambios de legislación e instituciones ambientales de 1987 a 2003	21
Cuadro 2. Articulación de la EAM a diferentes niveles.....	35
Cuadro 3: Medidas e instrumentos de la PACA. Eje competitividad y agronegocios.....	46
Cuadro 4: Eje de financiamiento y gestión de riesgos.....	47

Introducción

En Costa Rica, el impulso de políticas gubernamentales tendientes a la integración de las agendas ambiental y agrícola tiene orígenes relativamente recientes; aun cuando el debate nacional en torno al desarrollo sostenible y la integración de las dimensiones económica, social y ambiental datan de décadas atrás.

A nivel internacional, existen antecedentes muy concretos que evidencian la incorporación del tema ambiental en la arena de discusión multilateral. Formalmente las primeras acciones se dan en la década de los noventa. Entre los principales hechos que destacan en este periodo se encuentra la Cumbre de la Tierra de 1992 y las subsecuentes convenciones que derivan de ésta como lo es la Cumbre Río + 5 y la de Johannesburgo celebrada respectivamente en 1997 y el 2002. Más recientemente, la Declaración del Milenio establece como uno de los objetivos “garantizar la sostenibilidad ambiental” y recomienda que las políticas que fomenten la sostenibilidad ambiental hagan hincapié en la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en las soluciones (ERAS, 2008:10).

A nivel agroambiental regional, la III Cumbre de Las Américas, Quebec 2001, señaló la importancia de la sanidad agropecuaria y de la inocuidad de los alimentos como factores claves de competitividad. Posteriormente, cumpliendo con el mandato de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, realizada en enero de 2004 en Monterrey, se instruyó a los Ministros de Salud y de Ambiente de las Américas a desarrollar una agenda de cooperación con el fin de prevenir y minimizar los impactos negativos en la salud y al ambiente. Esto fue retomado en la Reunión de Ministros de Salud y Ambiente de la Organización de los Estados Americanos, Mar del Plata, 2005.

Este marco multilateral e internacional ha influenciado la formulación de las políticas nacionales de países que buscan un tipo de desarrollo que se ha llamado “sostenible”. Sin embargo, las interrelaciones efectivas que deben darse entre las dimensiones ambiente, economía y sociedad no son fáciles de identificar y sistematizar en algo tan operativo como una política pública, por lo que dichas interrelaciones permanecen bajo constante estudio y discusión a nivel nacional.

En Costa Rica, fue hasta la mitad de la década de los noventa cuando se introduce la variable ambiental en las políticas estatales. Durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998) se realizaron las primeras ventas de Carbono en los mercados internacionales y se lanzó la Estrategia de Conservación de Desarrollo (ECODES). Posteriormente se dieron la propuesta Alianza Centroamericana sobre Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, y la separación de la política ambiental de la agropecuaria, al crearse el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Más recientemente, se implementó la Agenda Agroambiental Nacional en el 2003, que ha sido el último esfuerzo gubernamental por incorporar ambas agendas en un solo accionar de política pública.

Por otro lado la agenda agrícola bajo fuertemente de intensidad a partir de la década de los 80. En ese momento, el Estado cambia de una política orientada a sustituir importaciones y con una alta intervención directa en el desarrollo del sector agropecuario, a un paradigma en donde se plantea una progresiva incorporación del sector a una economía más abierta y desregulada, con una limitada o nula intervención estatal (Pomareda, 1996 y SEPSA, 1997, citados por Sáenz, 2006). Este cambio de paradigma produjo efectos positivos y negativos en la estructura agraria del Sector. Adicionalmente, el nuevo tipo de agricultura implicó también una mayor degradación ambiental. Ya para el período 1994-1998 las políticas agrícolas se re definieron un poco para atender no solo el desbalance de oportunidades y amenazas para diferentes tipos de productores, sino para buscar un menor impacto ambiental (Sáenz, 2006). Desde entonces las políticas agrícolas han variado poco, con esfuerzos aislados para enfrentar problemas sociales y ambientales que se vuelven recurrentes.

En ese contexto, el presente documento hace una revisión del marco institucional agrícola y ambiental ejecutado en Costa Rica desde 1910 hasta la actualidad. El objetivo central es analizar el referencial institucional de las políticas ambientales y agrícolas en Costa Rica a fin de identificar patrones de evolución y cambio en la legislación nacional y sus mecanismos de aplicación. Hay cuatro grandes áreas que estructuralmente permitirá explicar este referencial. En la siguiente sección se describe el marco institucional agrícola y ambiental, tanto a nivel de instituciones como de primeras políticas ambientales y agrícolas. Posteriormente se aborda la evolución de este marco de política así como los principales hitos que definieron los cambios estructurales en este proceso. En la segunda sección se estudia el marco de las políticas de las políticas agroambientales en Costa Rica, donde la Agenda Agroambiental Nacional y la

Estrategia Regional Agroambiental y de Salud consolidan esta discusión. Finalmente se concluye en la tercera sección.

1. Evolución Institucional del Sector Agrícola y Ambiental en Costa Rica

Para comprender el marco evolutivo del sector agrícola y ambiental en Costa Rica es necesario dividir las etapas de cambio a través del tiempo, dependiendo de las políticas y la creación de instituciones que dan en los diferentes momentos de la historia, tanto a nivel nacional, regional e internacional. Por ello, dicho marco se puede dividir en cuatro etapas:

I Etapa: de los años 1910 hasta la década de los 1960, es una etapa incipiente en el tema agrícola y ambiental, aunque ya en esa época se consolidaba la Cartera de Agricultura y Fomento separada de la de Industrias, y se formula la Ley de Aguas, lo cual constituye un primer antecedente en materia de legislación ambiental en Costa Rica.

II Etapa: de fines de 1960 hasta la década de los ochenta, es una etapa de consolidación y creación del aparato productivo estatal pues se da el surgimiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y de instituciones conexas a este Ministerio. En la parte ambiental, se crea el Sistema de Parques Nacionales y la Primera Ley Forestal es aprobada.

III Etapa: De 1990-2003. En esta etapa ocurren los cambios más importantes en materia ambiental. A nivel internacional la discusión sobre desarrollo sostenible toma fuerza. A nivel nacional, nace el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), surge la ONG Ecología y Desarrollo (ECODES) y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Adicionalmente se crea la Ley Orgánica del Ambiente y con ello formalmente se separan los lineamientos en materia ambiental de las políticas del sector agropecuario, como tradicionalmente se había dado.

IV Etapa: Del 2003 a la actualidad. Hacia la interrelaciones entre sectores y la uniformidad de políticas. La Agenda Agroambiental “Conservar Produciendo y Producir

Conservando” realmente marca un hito en materia agroambiental nacional y regional. En esta etapa se formulan iniciativas regionales tendientes a fortalecer la sostenibilidad de la actividad productiva a través del Desarrollo Rural de las Américas.

Con este marco de referencia, se describirán a continuación cada una de estas etapas, considerando las leyes formuladas, las instituciones y las organizaciones del sector.

1.1 Primeros pasos de la política Agropecuaria y Ambiental: 1910-1960

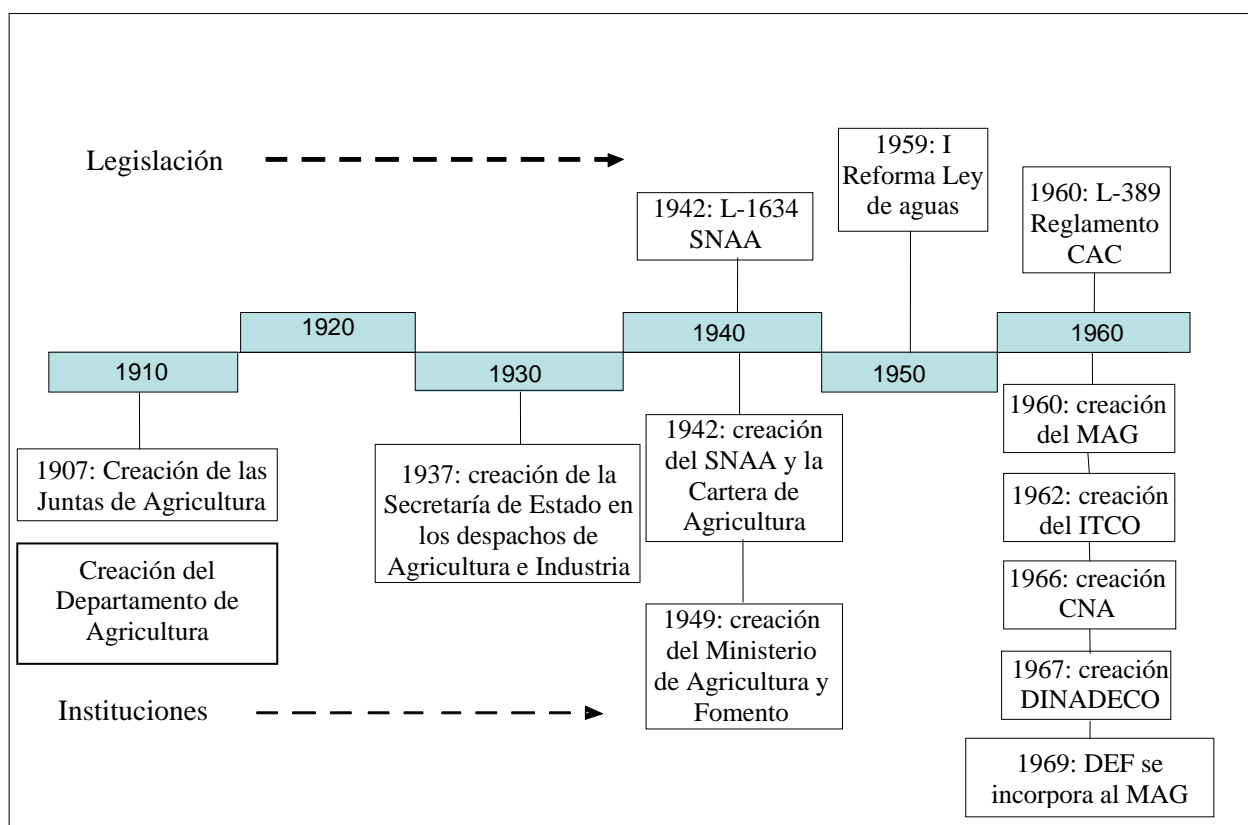
Este periodo se caracterizó por ser una etapa de surgimiento y definición de instituciones agropecuarias. Durante la época colonial, Costa Rica era un país prácticamente despoblado y con grandes áreas de cobertura boscosa, que basó su desarrollo económico en la subsistencia agrícola y la exportación de pocos productos agropecuarios. Por lo tanto, los esfuerzos en materia de legislación se concentraban en fortalecer el sector agropecuario.

En 1910, con la creación de la Secretaria de Fomento, surge el Departamento de Agricultura. Anteriormente, en 1907 se da la creación de las Juntas de Agricultura como el primer germen organizacional rural (ver Figura 1). Ya en 1920, se formaliza el reglamento de las Juntas Agrícolas Cantonales, las cuales evolucionaron a los Centros Agrícolas Cantonales (CAC) en la actualidad. En 1928, en la administración de Ricardo Jiménez Oreamuno, mediante la ley No. 33 del mes de julio de ese año, se creó la Secretaría de Agricultura adscrita a la de Fomento. Posteriormente en ese mismo año se refundió con la Escuela Nacional de Agricultura, originándose así el Centro Nacional de Agricultura (CNA) (MAG, 2008).

En 1937 por primera vez en la historia de Costa Rica, se establece la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura e Industrias, independiente de la cartera de Fomento (Ley 46 del 20 de julio de 1937). Sin embargo, es a partir del año 1942 cuando se crea la Secretaria de Agricultura como tal. Dicha Secretaría tendría bajo su dirección todas las Instituciones Agrícolas establecidas en el país, tales como el Centro y Escuela Nacional de Agricultura, Instituto de Defensa del Café de Costa Rica, Junta de Liquidaciones de Café, Inspección de la Industria Bananera, Junta de Cooperación Agrícola, Colonias Agrícolas, Instituto

Meteorológico. No obstante, esta Ley no se puso en vigencia porque quedó a criterio del Poder Ejecutivo su aplicación, por lo que siguió existiendo la Secretaría de Fomento y Agricultura.

Figura 1. Evolución de las legislaciones e institucionalidad de 1910 a 1960



Fuente: Elaboración propia, 2009.

En 1949, por disposición de la Nueva Constitución Política de la República, la Secretaría de Agricultura se convierte en el Ministerio de Agricultura e Industria. Se faculta al Ministerio para la creación de los Centros Agrícolas Cantonales (CAC) y de Agrónomos regionales. Con el fin de encaminar mejor la agricultura nacional, también se centralizan los servicios y se intensifican las actividades de investigación aplicada. Se asegura la continuación de los servicios de Extensión Agrícola, campañas de sistematización y conservación nacional, reestructuración de las investigaciones y asistencia técnica en el cultivo del café.

Por medio de la Ley 2656 del 4 de noviembre de 1960, se separó el Ministerio de Agricultura e Industria y se formó el actual Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El 14 de octubre de 1961 fue promulgada la Ley de Tierras y Colonización, y el 4 de octubre de 1962 se crea el

Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). Posteriormente, el ITCO se transforma en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) por medio de la Ley 6735 del 29 de marzo de 1982. Para finales de 1965 se cuenta con la Comisión Nacional de Investigaciones Agrícolas y se realiza una reforma agraria integral. Para el año 1966 se crea Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO). En resumen, es en este período en que se crean más organizaciones e instituciones que son destinadas a desarrollar al sector agropecuario de Costa Rica.

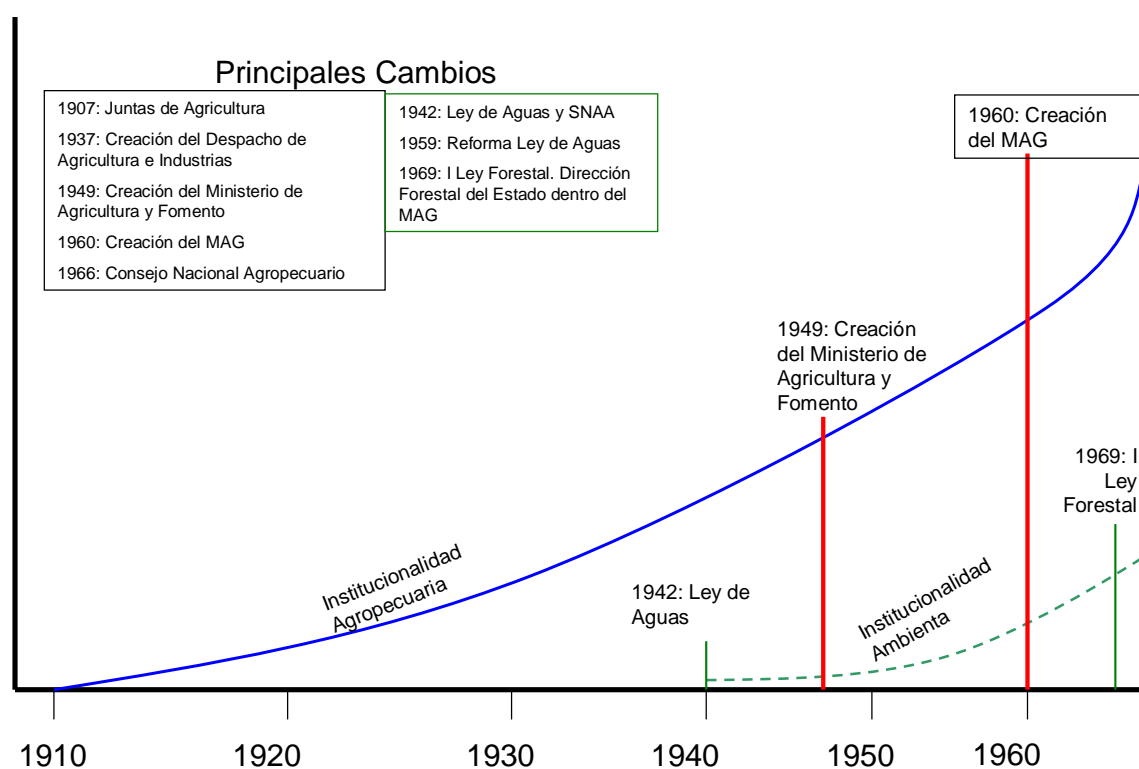
En cuanto a la evolución de la institucionalidad ambiental, para el año 1942 se formula la Ley de Aguas No 1634, que es considerada como el primer antecedente de legislación ambiental. La importancia de esta ley radica, entre otros aspectos, en formalizar el dominio público de las aguas y con ello que su explotación o aprovechamiento no pueden alterar substancialmente las características naturales de los afluentes. Además, nace el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), el cual se transforma en el actual Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA). En el año 1959, ocurre una segunda modificación a la Ley de Aguas (ver Figura 1).

En el año 1966, hay un segundo momento en la institucionalidad ambiental y es cuando se ratifica a nivel regional el Convenio para la Protección de la Flora y la Fauna y Bellezas Escénicas de América Central (L-3763). Y no es sino hasta el año 1969, con la Primera Ley Forestal No 4465 y la subsecuente incorporación de la Dirección Forestal del Estado (DFE) al Ministerio de Agricultura, cuando se dan un segundo indicio en relación al nacimiento de la legislación ambiental en Costa Rica, la cual fue estrechamente relacionada con la política forestal. Esto se da porque la política de gobierno central a partir de 1950 era impulsar un proceso de colonización de terrenos baldíos, por medio del cual imperó la dinámica de deforestación a tala rasa, como mecanismo para demostrar la posesión sobre la tierra. Paralelamente se promovió la producción de hatos ganaderos para incursionar en el mercado internacional de la carne. (Miranda, 2003). Para mediados del siglo XX, la cobertura forestal disminuyó paulatinamente de un 72% en 1950 a un 31% en 1977, y a 21% en 1987 (FONAFIFO, MINAE 2005, citado por Solís, 2006:5).

La Figura 2 muestra una comparación de los principales cambios institucionales que se dieron tanto en el sector agropecuario como en el ambiental para el período 1910-60. Como se puede apreciar, hay una evolución creciente de la institucionalidad agropecuaria (línea azul) y una discontinuidad en el escenario público ambiental (línea verde), para el mismo período de

análisis. En ese sentido, la creación del MAG como institución rectora y separada de la cartera de comercio, es el principal cambio estructural que se puede identificar. Este hecho fue la culminación de un proceso de evolución de políticas e instituciones de más de 50 años, en donde la prioridad país en ese momento era fortalecer y transformar la capacidad productiva del Sector Agropecuario. Esta etapa se caracteriza por marcar el inicio y la consolidación del Ministerio encargado de la formulación de la política productiva del país.

Figura 2. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: cambios estructurales entre 1910 y 1960



Fuente: Elaboración Propia, 2009

1.2 Surgimiento de la Institucionalidad Agropecuaria: 1970-1990

De la década de los años setenta hasta finales de los ochenta puede considerarse como una etapa de creación y consolidación del aparato productivo estatal, ya que con el surgimiento del MAG y de las organizaciones conexas a ese ministerio, se inicia un proceso de definición de

lineamientos. Es una etapa intermedia en cuanto a la parte agropecuaria e inicial en tema ambiental.

En 1969, un primer hito de la institucionalidad ambiental es la Primera Ley Forestal y junto a ella una legislación todavía temprana en el tema, que marcaba un razonamiento conservacionista en cuanto a la Política de tala rasa y deforestación excesiva. No obstante, es paradójico que la misma institución que impulsaba la intensificación de las actividades agropecuarias tuviera bajo su amparo a la Dirección Forestal del Estado (DFE), el cual en ese mismo año (1969), se incorpora al aparato administrativo del MAG. Esto se debía a que tanto las políticas agropecuarias como las políticas ambientales tenían enfoques meramente productivistas.

En la parte agropecuaria se da la creación de órganos adscritos al MAG, como lo es el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y la Oficina Nacional de Semillas (ONS). En el período de 1970 a 1974 se fortaleció el servicio de Extensión Agrícola del Estado, los Centros de Investigación Agrícola y se dotó de mayores recursos a la Dirección Forestal del Estado. Adicionalmente se creó la Dirección de Riego y Drenaje que posteriormente dio origen al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA).

La Administración 1974 - 1978 fomentó la defensa de los Recursos Naturales Renovables y la dignificación del campesino. El 1 de octubre de 1976 se crea la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, denominada después como OPSA y finalmente Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). En 1977, la Ley 6084 crea el Servicio de Parques Nacionales y en mayo de 1978 se emite la Ley 6243, Ley de Salud Animal. Por otra parte La Ley 6289 del 10 de enero de 1979, crea la Oficina Nacional de Semillas adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG, 2008)

Al finalizar 1982, se establecieron 8 Centros Regionales con el fin de ampliar la cobertura en el Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Así se llega directamente a los productores agropecuarios con alta tecnología de producción.

En el mes de julio de 1983, mediante Ley 6877 se creó el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento conocido como SENARA, con el objeto de establecer

sistemas de riego, avenamiento y protección de inundaciones. En ese año, por Decreto 14673, se crea la Dirección General de Mercadeo Agropecuario del MAG, la cual fue trasladada al Consejo Nacional de Producción en 1994.

En 1984 se formalizó un convenio cooperativo MAG-LAICA, se crea así la Dirección para la Investigación y Extensión en Caña de Azúcar (DIECA), aunque ya (en 1957 había operado un ente similar por un breve período de tiempo. En 1994 finaliza el convenio y en 1995 DIECA es totalmente independiente del MAG.

En el año 1987 se crea la Ley 7064 de Fomento del Desarrollo Agropecuario (FODEA), emitida el 29 de abril de este año. La finalidad de FODEA era maximizar el esfuerzo interinstitucional y lograr resultados más positivos en la producción agropecuaria; en ella se fortalece la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA).

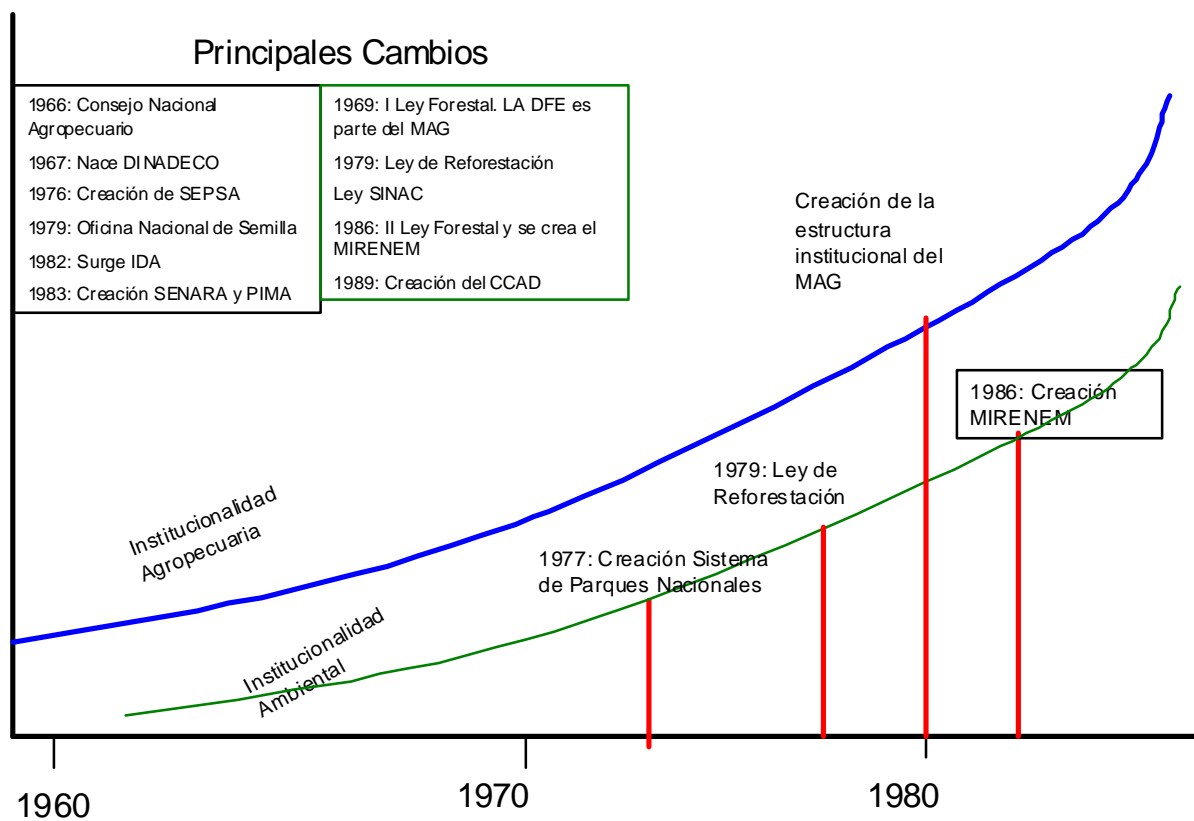
En lo relacionado a institucionalidad ambiental, el 21 de junio de 1990, la Ley 7152, convierte el Ministerio de Industria, Energía y Minas en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), al cual se le integran la Dirección General Forestal, el Departamento de Vida Silvestre, la Dirección General y el Servicio de Parques Nacionales, además tendrá adscrito el Instituto Meteorológico Nacional. Otros hechos anteriores que marcaron la conformación de este ministerio fue la II reforma de la Ley Forestal (1986) y la Ley de Reforestación en 1979.

El surgimiento de un ministerio encargado de la política ambiental fue el resultado de un contexto internacional, regional y nacional en donde los temas ambientales presionaban fuertemente la agenda política. En el ámbito multilateral, las preocupaciones sobre el medio ambiente tiene un importante punto de partida en el año 1972 con la Conferencia de Estocolmo de 1972 “Nuestro Futuro Común” y posteriormente en el año 1987 con el Informe Bruntland. A nivel regional, en el año 1973 Costa Rica firma el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (L-5605). Y más a nivel interno la Primera Ley Forestal en el año 1969 y finalmente la creación del Sistema de Parques Nacionales en 1977.

En este marco institucional empieza a tener sentido la preocupación sobre los problemas ambientales dentro de las delimitaciones de política económica. Temas tales como: calentamiento global y reducción de la capa de ozono, la protección del recurso hídrico, el uso adecuado y fortalecimiento de suelos y la agricultura orgánica, entre otros pasaron a ser temas importantes para los creadores de políticas públicas. Posteriormente en el año 1992, con la Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río se han promovido lineamientos para que los países participantes se comprometieran a dar un seguimiento adecuado a las iniciativas resumidas en la llamada Agenda 21. Costa Rica, al igual que otros países miembros de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se ve influenciado por el debate contra el decaimiento ambiental y el compromiso (PNUD, 1998 citado por Solís, 2006:51). Asimismo, a nivel regional se evidencia un compromiso en los temas relacionados al medio ambiente y al desarrollo Sostenible con la creación del Comisión Centroamericana sobre Ambiente y Desarrollo en 1986.

Los principales cambios de esta segunda etapa se presentan en la Figura 3. En esta etapa evolutiva la parte de institucionalidad agropecuaria se muestra con la línea azul, y un período con lineamientos más claros en la parte de política ambiental marcados por la línea verde. Formalmente hay un Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), separado de la cartera agrícola, y que no existía anteriormente.

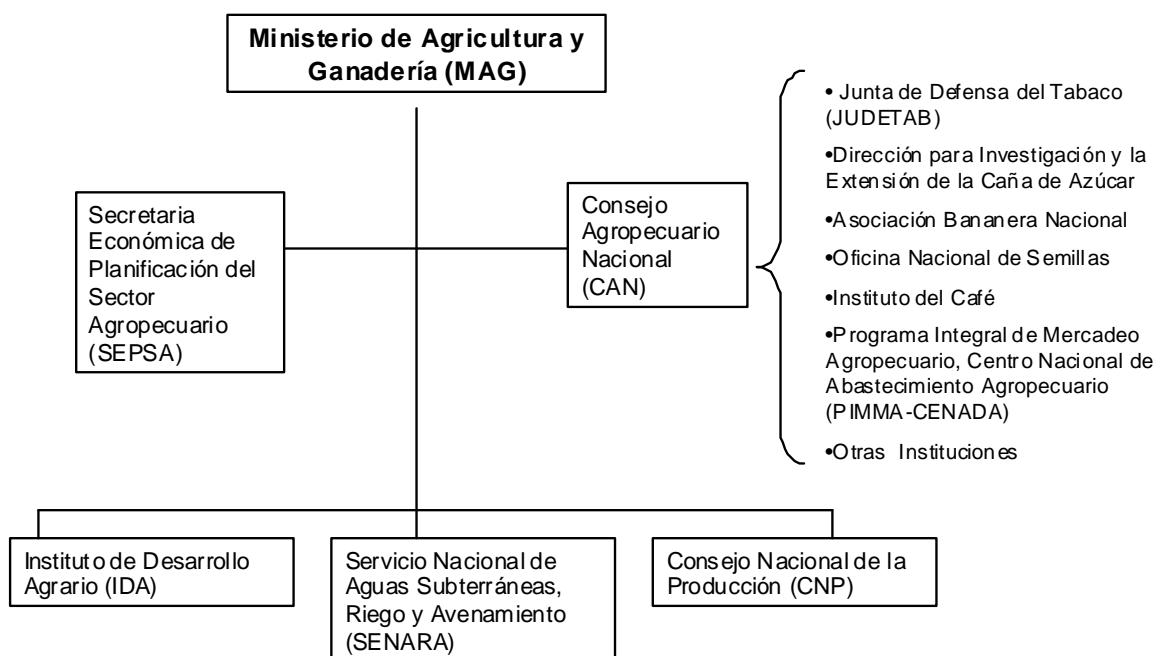
Figura 3. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: Cambios estructurales entre 1970 y 1990



Fuente: Elaboración propia, 2009.

Finalmente, la Figura 4 presenta la composición y organización del sector productivo nacional, tal y como se presenta en la actualidad.

Figura 4. Instituciones del sector agropecuario, 1990



Fuente: Hernández, 2007:64

1.3 La apuesta hacia el Desarrollo Sostenible: 1990-2003

En esta etapa ocurren los cambios más importantes en materia ambiental, pues es cuando a nivel internacional la discusión sobre desarrollo sostenible toma fuerza. Las iniciativas promovidas a nivel internacional desde entonces se dirigen en pos a mejorar la calidad ambiental y la protección de los recursos naturales. Luego de la Cumbre de Río, se han realizado distintas conferencias de partes destacando la realizada en Kyoto, Japón en 1997, en la cual se acuerda un protocolo que ofrece un esquema flexible para la ejecución dinámica de objetivos para reducir las emisiones de gases efecto invernadero, en un 5,2% al 2008 al 2012, comparando con los niveles de 1990. A la postre, el protocolo de Kyoto no ha cumplido con las expectativas que generó en su momento, aunque se dan los primeros pasos para consolidar mercados competitivos de carbono (Solís, 2006:51).

La Declaración de Río y la Agenda 21 son la guía para el fortalecimiento del marco institucional global para el desarrollo y la protección del medio ambiente. También es parte de este marco global la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y las conclusiones de otros acuerdos internacionales en materia de medio ambiente. Dichos acuerdos han servido de base para la formulación de políticas ambientales en Costa Rica.

Como se mencionó en la sección anterior, a nivel nacional nace el MINAE, surgen ECODES y ALIDES, se crea la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Biodiversidad, la Ley de Conservación de Suelos, y con ello formalmente se profundiza la separación entre los lineamientos ambientales de las políticas del sector agropecuario, como tradicionalmente se había dado.

Como se mencionó anteriormente, los cambios en la política de desarrollo que integran en la planificación nacional al sector ambiental, inician débilmente con la primera Ley Forestal de 1969. Estos esfuerzos por recuperar la densidad boscosa en el país, hicieron énfasis en aspectos de mayor relevancia para el desarrollo sostenible del sector, con ellos se establece los primeros incentivos a las actividades forestales. La política primordial llevada a cabo por el Estado fue la deducción del impuesto sobre la renta a personas físicas o jurídicas, que desarrollaran plantaciones forestales con fines comerciales. Esta política se implementó desde 1979 hasta 1991.

Para finales de la década de los ochenta se crearon los Certificados de Abono Forestal (CAF), que estuvieron orientados a desarrollar plantaciones forestales con fines comerciales, específicamente madera para aserrío. Luego de los CAF se creó el CAFA (Certificados de Abono Forestal por Adelantado) y el CAFMA (Certificados de Manejo de Bosque), los cuales tenían los mismos propósitos de los CAF, a saber, estimular la reforestación y protección de bosques y plantaciones forestales para recuperar la capa boscosa (Solís, 2006:6). Y finalmente es con ECODES cuando se inicia el proceso de integración de las políticas forestales a la planificación de las políticas nacionales.

Junto a ello, las políticas de incentivos sobre actividades de manejo y protección de bosques y reforestación iniciaron el proceso de integración de las políticas forestales en la planificación

de políticas nacionales (Solís, 2006:7). Con ECODES se impulsó el uso y estímulo de prácticas agroforestales, plantaciones forestales con fines energéticos, apoyo a cooperativas de pequeños empresarios y campesinos, aumento de cercas vivas, fortalecimiento de los esfuerzos de reforestación comercial, integración del bosque con la industria y la economía de servicios (p.e turismo rural), regeneración natural en áreas degradadas con fines de protección y apoyo a iniciativas de manejo de cuencas.

ECODES fue una opción para revertir el acelerado deterioro de los recursos naturales del país y un proceso para formular una nueva visión del desarrollo con miras al siglo XXI. Dicha estrategias promovió la incorporación de la variable ambiental en la planificación a largo plazo. Sin embargo, sus políticas no tuvieron el éxito que se esperaba, pues no pudieron traducir en hechos reales, (Solís, 2006:47). ECODES inspiró la elaboración de programas estratégicos alrededor del sector forestal, que estimularon el debate nacional sobre las necesidades y la situación del sector y a la vez, indujeron acciones para reglamentar el uso de los recursos naturales. Fueron varias las propuestas de desarrollo que favorecieron la creación de mecanismos de financiamiento y estímulos del sector forestal, entre los que destacan los certificación de protección de bosque (Miranda *et al.*, 2005 citado por Solís, 2006:47). Aunado a estas iniciativas, se gesta una proliferación de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, de las que sobresalen la Junta Nacional Campesina (JUNAFORCA), la Federación para la Conservación del Ambiente (FECON), la Comisión para el Desarrollo Forestal (CODEFORSA) y la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), entre otros, además de una gran variedad de organizaciones comunales (Ibíd).

Posteriormente, se dan otros cambios a nivel ambiental institucional de Costa Rica, como la conformación Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), la constitución del MINAE (anteriormente MIRENEM), la creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Adicionalmente, el fortalecimiento de las políticas forestales y el impulso dado en los últimos años a las iniciativas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), han constituido “señales país” hacia la coordinación interinstitucional entre los diferentes sectores involucrados en la temática ambiental. Puntualmente, los principales cambios en materia de legislación e instituciones ambientales se muestran en el Cuadro 1).

Cuadro 1: Cambios de legislación e instituciones ambientales de 1987 a 2003

Fecha	Aspectos de cambio	Generalidades
1987-1995	Creación del MINAE	Reorganización Interna del MAG Transformación del MIREM en Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
1990	Creación del SINAC	Se fusiona el DFE, la Dirección de Vida Silvestre y el Sistema de Parques Nacionales (SPN) en el SINAC
1996	Cuarta Ley Forestal No 7575	
1996	Ley Orgánica del Ambiente No 7554 Creación de la Contraloría Ambiental	
1998	Ley de Biodiversidad No 7788	
1998	Ley de Conservación, manejo y uso de suelos No 7779	
1999	D-27847 Comisión Nacional de Biodiversidad	
2000	Manual de Procedimientos por PSA	
2003	Creación del Reglamento de Canón de Vertidos	

Fuente: Adaptado de Solís, Víquez, 2008

En la parte del sector agropecuario, en 1994 se crea el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), la creación del Servicio Fitosanitario del Estado (L 7674) y se da un replanteamiento en el año 1998 de las funciones del Consejo Nacional de la Producción (CNP).

La ley forestal 7575 pone en marcha la política forestal del país y sirve de marco legal para la ejecución del PSA. El PSA es el eje fundamental de la Política Forestal en Costa Rica y se maneja desde el FONAFIFO, ente adscrito al MINAE. Para 1996, con la Ley Forestal No 7575 se fortalece el esquema de incentivos forestales y se crean los Certificados de Conservación de Bosque (CPB). Los CPB son los antecesores directos del PSA y su propósito es retribuir a los propietarios por los servicios ambientales que generan los bosques. Adicionalmente se otorga la

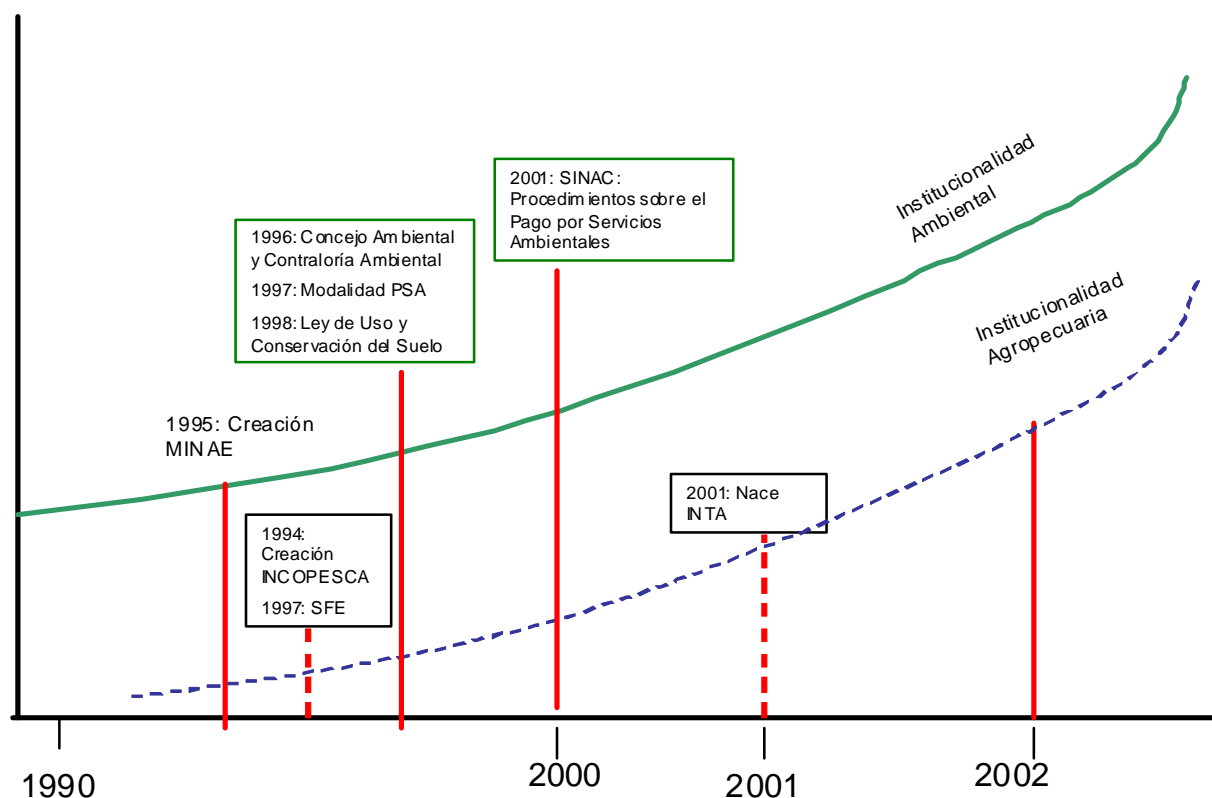
deducción del impuesto de bienes inmuebles (MINAE, FONAFIFO, 2005 citado por Solís, 2006:7).

En su conjunto, éstas políticas antecedieron al PSA. Desde 1997, el PSA reconoce económicamente a dueños de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que dichos ecosistemas ofrecen. El PSA es parte de los instrumentos usados actualmente para lograr las metas del desarrollo forestal, las cuales están incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2010. Esta política se resume en buscar un ordenamiento territorial y especial sobre aquellos terrenos con vocación forestal. También se busca generar competitividad y coordinación interinstitucional entre los diferentes sectores relacionados (PNUD y MINAE, 2000 citado por Solís, 2006:7).

El marco legal de las políticas forestales llevadas a cabo en la actualidad por MINAE, se norman con la Ley Forestal de 1996. En Costa Rica se ejecutó la primera transacción de certificados de carbono (Certified Tradable Offset-CTO-s) en el año 1997. Dicha transacción entre el gobierno y el sector privado noruego consistió en la venta de 200 toneladas métricas de carbono por US\$2 millones de Dólares Estadounidenses (a razón de US\$ 10/ton de carbono) (Mejías y Segura, 2002 citado por Solís, 2006:41).

Los principales cambios en esta tercera etapa se presentan en la Figura 5. A diferencia de las etapas anteriores, por primera vez se puede observar una mayor consistencia y primacía de los temas de política pública ambiental (línea verde) sobre la esfera agropecuaria (línea azul discontinua).

Figura 5. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa rica: cambios estructurales entre 1990 y 2003



Fuente: elaboración propia, 2009

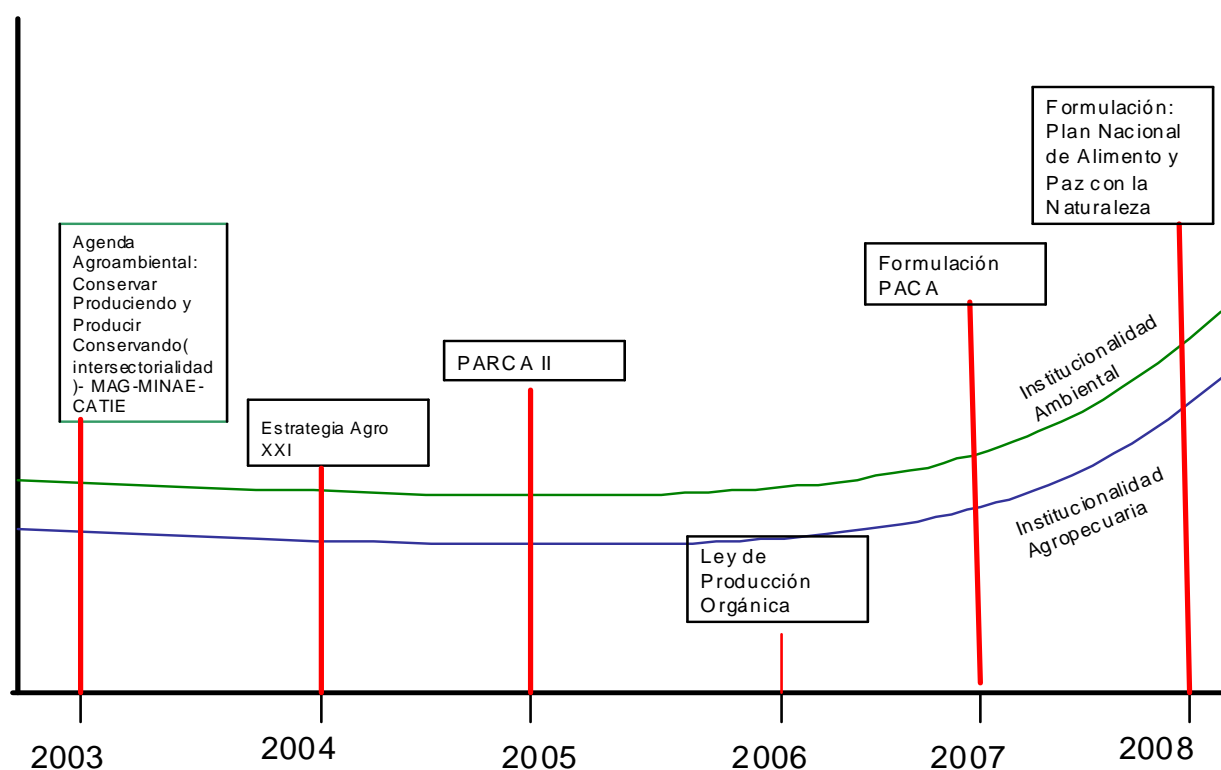
Por tanto, los antecedentes demuestran que hay fuertes interacciones entre los sectores forestales y ambientales. (Solís, 2006:30). Es importante anotar, como se venía sosteniendo, que los puntos de coincidencia de la política ambiental y la agrícola se formalizan en el año 2003, tanto con la conformación de la agenda agroambiental y las modificaciones a las modalidades de PSA, a través del cual se excluye en el 2002 el Manejo Forestal Sostenible y se incluye la modalidad de Sistemas Agroforestales en el 2003.

En este primer acercamiento sobresalen dos aspectos que sustentan la presente discusión. La primera, por años, existe una desvinculación de la agenda ambiental con la agrícola. Segundo, las iniciativas son recientes pero con impacto regional, tal es el caso de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).

1.4 Las interrelaciones entre los sectores ambiental, agrícola y salud: 2003-2008

La experiencia costarricense demuestra que las decisiones sobre el sector agrícola se han tomado alejadas de los principios ambientales sostenibles. A principios del 2003, se pretende reconocer la relación entre el sector agropecuario y ambiente, en procura del desarrollo sostenible, lo cual se ejecuta por medio de la Agenda de Cooperación Conjunta MAG-MINAE, y que es materializada en la Agenda Agroambiental. Los principales cambios se denotan en la Figura 6. Es importante apreciar que hay prácticamente un paralelismo de la institucionalidad ambiental y la agrícola, evidenciada en la conformación de la agenda de cooperación conjunta MAG-MINAE.

Figura 6. Institucionalidad agrícola y ambiental en Costa Rica: cambios estructurales entre 2003 y 2008



Fuente: Elaboración propia, 2009.

La Agenda de Cooperación Conjunta es un instrumento para relacionar los sectores productivos vinculados a los sectores forestal, ambiental y agrícola. El objetivo de Estado en este aspecto es fomentar al sector forestal con las herramientas que garanticen un estilo de “Desarrollo Rural Sostenible” (Agenda Agroambiental, Producir conservando y conservar produciendo, MAG, 2003). Esta agenda, pretende que la política agropecuaria se vincule fuerte y adecuadamente a la relación entre las políticas agropecuarias y el ambiente, en procura de reducir la pobreza y complementar el modelo agroexportador.

Como se verá a continuación, esta agenda fue el propulsor de un proceso muy dinámico en donde otras iniciativas como la ERA, AGRO 21, y PACA han sido el resultado de la necesidad de crear esa sinergia entre el sector agropecuario con el sector ambiental.

2. Principales Estrategias en el Marco de Políticas Agroambientales

El marco institucional de las políticas ambientales y agrícolas, posterior a la década de 1990, presenta una dinámica de evolución. Anterior a ello, existía una reorganización del sector productivo y ciertas luces en el área de política ambiental. Si bien, desde la década de 1990 se integraba al discurso político iniciativas en materia en desarrollo sostenible, fue hasta el año 2003 cuando en la planificación nacional se logra la interrelacionar las esferas ambientales, económicas y sociales.

Precisamente, en el 2003, se consolida la Agenda de Cooperación Técnica “Conservar Produciendo y Producir Conservando”, liderada por MINAE, entidades del Sector Agropecuario y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), que hoy por hoy es la base de la Agenda Nacional Agroambiental y cuerpo de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).

Junto a estos hechos, otras iniciativas han delineado la arena política nacional y regional en lo relacionado a la vinculación de lo ambiental con lo agropecuario. El Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2007-2011 (PND), la iniciativa Paz con la Naturaleza (IPN) lanzada en el 2008 por la Administración Arias -Sánchez, el Plan Nacional de Alimentos (PNA) lanzado hacia el período 2009-2010, la Estrategia Agro XXI y la Agenda de

Cooperación Técnica mencionada anteriormente, que evidencian claramente cambios normativos e institucionales en el área. Asimismo, a nivel Centroamericano, dichos lineamientos han calado en las directrices de formulación prioritarias de los “policy makers”, como es el caso del Plan Agrícola Centroamericano 2008-2017 (PACA), el Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2005-2010 (PARCA), que es el plan homólogo de la PACA en el área agrícola.

A continuación se aborda cada uno de estos lineamientos considerando en primer lugar, cuál es el objetivo central de cada una de estas iniciativas y en segundo la vinculación intersectorial entre ellos. Se debe rescatar que en el caso de IPN, el PNA y el ERAS se encuentra en una etapa de revisión.

2.1 La Política de Interrelaciones sectoriales: ¿Cómo surge la Agenda Agroambiental en Costa Rica?

Por la evolución del marco institucional y organizacional agrícola y ambiental costarricense, es evidente que nuestro país dispone de mayor experiencia en la creación e implementación de la política agropecuaria que la ambiental. Esto se debe a que la economía del país ha estado ligada a la producción agrícola y con ello los modelos de desarrollo (agroexportador, sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones) han puesto énfasis total en la parte productivista más que en la sostenibilidad de la actividad. Asimismo, los temas medioambientales han sido considerados dentro del eje institucional agropecuario, por lo que dirección de las políticas ha sido dispar. Además, por muchos años las acciones desarrolladas por el MINAE y el Sector Agropecuario han sido vistas en los escenarios político y técnico-operativo, como contrapuestas y antagónicas (MAG-MINAE, CATIE, 2004:4).

Por tanto, la experiencia costarricense demuestra que las decisiones sobre el sector agrícola se han tomado alejadas de los principios ambientales sostenibles. No obstante, en la actualidad se pretende reconocerse la relación entre el sector agropecuario y ambiente en procura del desarrollo sostenible. Las estrategias propuestas en la actualidad, conducen a incentivos y reconocimientos a prácticas que van en mejora de lo agrícola y lo ambiental (Solís, 2006:49)

A inicios del 2003 se establece una voluntad política entre el Ministro Rector del Sector Agropecuario y el Ministro del Ambiente y Energía, con el apoyo técnico del Director General del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), para generar un cambio institucional sustentado en una agenda de cooperación que permita la articulación e integración entre agricultura y ambiente y a la vez legitime un proceso de coordinación transversal, integral e interinstitucional en el accionar de ambas instancias. Lo cual da origen a una agenda de cooperación y un plan de acción consensuados que contemplan el direccionamiento estratégico y conceptual del proceso de desarrollo agro productivo con sostenibilidad ambiental entre ambos sectores (Orozco, 2003).

La principal tarea de la estrategia nacional y de coordinación institucional ha sido precisamente crear esa sinergia entre el sector agropecuario y otros sectores con el sector ambiental. La iniciativa de desarrollo rural sostenible, como complemento de dichas políticas inclusivas, han surgido en el país para articular estos sectores (MINAE y CATIE, 2004). Dicho modelo reconoce las brechas existentes entre la zona rural y urbana con lo cual promueve un desarrollo equitativo y en armonía con el ambiente, para las desigualdades territoriales y la pobreza rural (Estrategia de Desarrollo Rural, MAG, 2003).

La Estrategia Agroambiental (EAM) tiene como objetivo general “Consolidar el proceso conjunto e integrado de cooperación, coordinación y participación, entre el Sector Agropecuario, MINAE y CATIE, con el fin de fomentar la complementariedad y la integralidad de acciones estratégicas que permitan un mejor direccionamiento de la gestión ambiental y productiva en forma sostenible” (MAG-MINAE, CATIE,2004:6).

Son tres los objetivos específicos de esta estrategia o agenda agroambiental, en los cuales se busca básicamente la coordinación institucional por medio de la generación de actividades conjuntas, la evaluación de estos mecanismos en niveles de concertación y el seguimiento y fortalecimiento de la Comisión Técnica Interinstitucional. Concretamente los objetivos específicos de esta agenda son (MAG-MINAE, CATIE, 2004 ^a:1:):

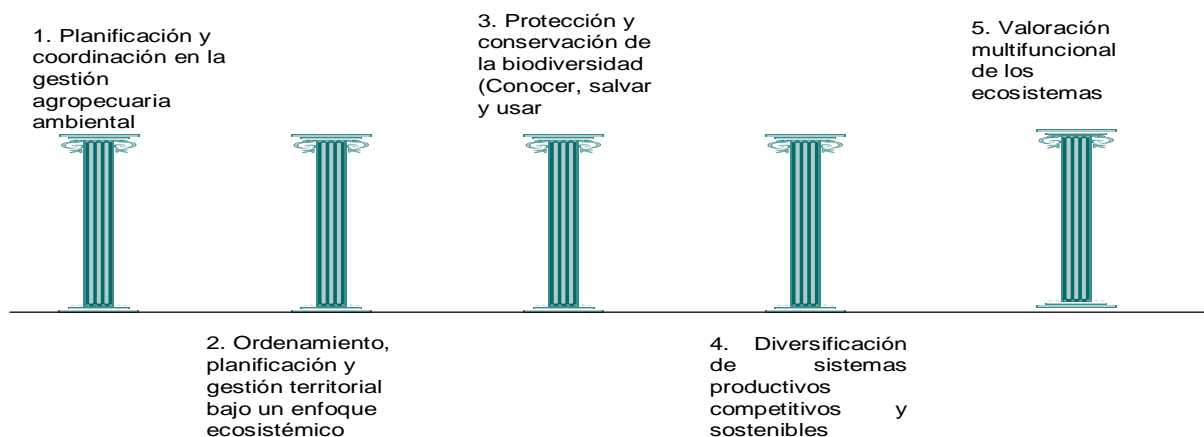
- Elaborar y ejecutar un mecanismo de programación, seguimiento y evaluación del programa de coordinación y cooperación, mediante un proceso dirigido a precisar un adecuado compromiso y responsabilidad sobre la gestión compartida de los respectivos

actores, a través del desarrollo de acciones estratégicas, complementarias y prioritarias, así como medir el impacto de la coordinación y participación interinstitucional.

- Promover la coordinación interinstitucional en los ámbitos nacional, regional y local, mediante la consolidación de espacios y mecanismos de concertación para la ejecución de esta Agenda, bajo una visión integral y transversal de la gestión entre las dependencias del MINAE y del Sector Agropecuario.
- Fortalecer los mecanismos de trabajo, acciones y organización de la Comisión Técnica Interinstitucional, con el fin de fomentar, coordinar y orientar la ejecución integrada de un programa de cooperación técnica interinstitucional para la gestión ambiental y productiva, con una visión estratégica integral y participativa.

Dentro del marco de acción de esta Agenda de Cooperación se definen algunos ejes estratégicos de acción que incluyen temas transversales, que permitan la cooperación, coordinación y participación interinstitucional. Estos temas se ilustran en la Figura 7.

Figura 7. Ejes de la agenda agroambiental: conservar produciendo y producir conservando



Fuente: Elaboración propia con base en MAG-MINAE, CATIIE, 2004:2-3.

El pilar de Planificación y Coordinación en la Gestión Agropecuaria Ambiental (pilar I), se centra en la incorporación de acciones o temas vinculantes para un proceso de planificación integral, transversal y participativa entre el Sector Agropecuario, el MINAE y el CATIE. La planificación que se desarrolle debe buscar como elementos fundamentales la consolidación de las acciones de coordinación y participación de la gestión institucional, en los ámbitos nacional, regional y local. Los principales temas en este proceso de planificación interinstitucional son los siguientes: la direccionalidad e integralidad de las políticas para la gestión agropecuaria ambiental; una visión integral de la cooperación técnica nacional e internacional sobre lo ‘ambiental’ y lo ‘agropecuario’; el desarrollo de acciones transversales entre los proceso de capacitación, educación, información y comunicación; la generación de un compromiso de apoyo, una visión conjunta de trabajo y un enfoque interdisciplinario y multifuncional de estos procesos para lograr una gestión sostenible de los recursos naturales.

Un segundo pilar lo constituye lo relacionado con el Ordenamiento, Planificación y Gestión Territorial bajo un enfoque ecosistémico. Los principales temas de trabajo definidos en este eje de acción son: el manejo, conservación y gestión integral de cuencas hidrográficas y del recurso hídrico; programas integrales de ordenamiento y gestión ambiental; proyectos que procuren la integración de especialidades y actores diversos, en aras de gestar un nuevo modelo de desarrollo sustentable, mediante el enfoque ecosistémico tal y como lo establece la

Convención de Diversidad Biológica (CDB); la integración para la gestión y manejo en áreas transfronterizas, para promover un manejo sustentable de los recursos y un desarrollo rural que trascienda las divisiones fronterizas; el apoyo a la gestión municipal de los recursos naturales, priorizando el proceso de descentralización y fortalecimiento de los municipios, a los que se les facilitarán herramientas para que aborden sus nuevas responsabilidades en cuanto al manejo y conservación de los recursos naturales, como parte de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

La Protección y Conservación de la Biodiversidad, es el tercer pilar de la agenda agroambiental. Con este eje de acción se busca impulsar procesos participativos de planificación del uso de los recursos naturales bajo el enfoque sistémico, y la validación y difusión de tecnologías que permitan lograr objetivos económicos y ambientales en la producción agropecuaria. Sobre esta base se pretende reducir los efectos negativos de la actividad agropecuaria sobre el ambiente, garantizar la salud de los trabajadores y consumidores y aprovechar las ventajas que ofrecen los nuevos mercados para productos amigables con el ambiente.

Entre los temas estratégicos vinculados a la conservación de la biodiversidad se consideran los siguientes: consolidación de un programa sectorial de gestión del riesgo; desarrollo de sistemas de control y protección a ecosistemas naturales y agropecuarios bajo un enfoque de adaptación y potenciación de las capacidades interinstitucionales y comunales para la prevención y mitigación de los efectos negativos de las malas prácticas de manejo en las actividades naturales y agropecuarias. Se dará énfasis a los sistemas de control y protección de zonas marino-costeras y al establecimiento de programas interinstitucionales de extensión y educación sobre el manejo, aprovechamiento y conservación de estos ecosistemas.

El cuarto pilar lo constituye la Diversificación de Sistemas Productivos Competitivos y Sostenibles. La diversificación de los sistemas productivos es una acción considerada dentro de la política del Sector Agropecuario, como parte fundamental de una estrategia para aumentar la competitividad de los productores, la cual debe desarrollarse bajo una perspectiva de manejo sostenible y equilibrado con los recursos naturales. Los principales temas a desarrollar en este eje se refieren a aspectos como ecoturismo; procesos de certificación agropecuaria; promoción de cadenas productivas más sostenibles y de nuevos nichos de mercado; bioseguridad

ambiental y agropecuaria; calidad ambiental, manejo de sustancias peligrosas; promoción del aprovechamiento de los recursos zoo y fitogenéticos; biotecnología; agricultura bajo ambiente controlado y agricultura alternativa.

Finalmente el componente de Valoración Multifuncional de los Ecosistemas es el quinto pilar. El concepto de la multifuncionalidad de los ecosistemas involucra la combinación de funciones y diferentes actividades que tienen lugar en una misma área o territorio, tales como la agricultura, ganadería, recreación, manejo de bosques, hábitat para la fauna silvestre, vivienda, etc. Estas funciones pueden ser de carácter ambiental, económico, ecológico y/o sociocultural. En este enfoque se enfatiza la capacidad de los ecosistemas para cumplir con funciones ambientales y productivas, aun cuando sea con énfasis distintos, según los objetivos del manejo y las características del sistema de finca.

Los principales temas que la Agenda desarrolla como parte de la visión multifuncional de la agricultura son los siguientes: fortalecimiento de mecanismos y metodologías para determinar y cuantificar las funciones ambientales del ecosistema, en el marco del manejo sostenible de los procesos productivos; entre ellas, la conservación del suelo, prácticas de agricultura sostenible, manejo y procesamiento de desechos productivos, manejo integrado de cuencas, ordenamiento y manejo de los suelos. Dichas funciones pudieran ser consideradas por los mecanismos de retribución y pago por el servicio ambiental que proporcionan, al utilizar un buen manejo de los recursos productivos. Este sería un mecanismo complementario a la valoración y reconocimiento de las prácticas productivas sostenibles como estímulo social, económico y ambiental a la sociedad en su conjunto (MAG, MINAE, CATIE, 2004:3).

La Estrategia Agroambiental (EAM) se complementa con otros mecanismos de coordinación permanentes establecidos en el ámbito centroamericano, los que se sustentan en el Consejo Intersectorial de Ministros Centroamericanos de Ambiente y Agricultura. Este es un foro coordinado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), para dar seguimiento a la coordinación permanente entre los ministros de las carteras de agricultura y medio ambiente en aspectos estratégicos de la gestión de ambas instituciones (MAG-MINAE, CATIE, 2004:6). Entre las acciones que este foro impulsa están las siguientes:

-
- Establecimiento de una política regional de producción agrícola que fomente el desarrollo sostenible y proteja los recursos naturales.
 - Intercambio de experiencias de interés mutuo dentro de estos procesos.
 - Promoción de los componentes ambiental y agrícola, dentro del marco del Plan Puebla Panamá (PPP) y de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable (IMDS).
 - Establecimiento de un plan de acción conjunto de los componentes ambiental y agrícola dentro de la IMDS.
 - Gestión para la incorporación del sector salud en temas vinculados con el marco regulatorio sobre organismos vivos modificados (OVM), la estrategia regional de agrobiotecnología en el ámbito centroamericano y el fortalecimiento de capacidades técnicas de los países en bioseguridad de OVM.
 - Fomento de la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano y de su plan de negocios, como estrategia conjunta de desarrollo sostenible.
 - Desarrollo de una propuesta de estrategia regional para la gestión integrada de los recursos hídricos, sustentada en el cumplimiento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.
 - Incorporación de los ministerios centroamericanos de agricultura y ganadería al Comité Técnico Regional de Sustancias Químicas Peligrosas, lo cual permitirá fomentar la sustitución gradual y el manejo seguro de sustancias tóxicas y peligrosas y el desarrollo de productos alternativos.
 - Establecimiento de esfuerzos orientados a compartir experiencias y estrechar mecanismos de colaboración para el desarrollo de propuestas de programas de pago por servicios ambientales (PSA) entre los ministerios de Ambiente y Agricultura y Ganadería de Costa Rica y los demás países centroamericanos.
 - Promoción de políticas, estrategias y líneas de acción integradas entre el Sector Agropecuario, el energético y el forestal, vinculadas a los bosques y cambio climático.

Finalmente, para consecución de las acciones propuestas en la AEM se proponen 4 fases que constituyen la Estrategia de Ejecución 2004-2007 (MAG, MINAE, CATIE; 2004:18-19).

La primera fase es la de *Identificación y Concertación de los actores para la Cooperación, Coordinación y Participación*. La Agenda de Cooperación inicia el proceso de coordinación con la participación de tres actores institucionales, pero queda establecido en la carta de

entendimiento que se pueden incorporar otros actores de nivel académico, gubernamental, organizacional y privado, que tengan áreas de competencia en la gestión ambiental integral y que compartan el enfoque y la metodología de trabajo establecida dentro de la presente Agenda de Cooperación.

La segunda fase es la de *Determinación y análisis de acciones interinstitucionales de cooperación, coordinación y participación*. Los representantes institucionales de la Comisión Técnica Interinstitucional MINAE, Sector Agropecuario, CATIE y otros actores coordinarán hacia el interior de cada instancia, la identificación de las posibles demandas y ofertas institucionales, teniendo como prioridad de trabajo las acciones, programas y proyectos estratégicos con visión de manejo integral que respondan a las prioridades establecidas en esta Agenda de Cooperación, o bien por el Gobierno Central y/o los planes y programas institucionales. Para ello se contará con el apoyo de las áreas de cooperación técnica, las direcciones de planificación y cualquier otra instancia que se considere necesaria y que facilite la ejecución conjunta e integrada de acciones entre estas dependencias.

El proceso de identificación de la participación, cooperación y coordinación se sustenta en la definición de líneas de acción y temas de trabajo conjunto planteados en un plan estratégico de acción, que se ejecutará en los ámbitos de acción local, regional, nacional e internacional, de acuerdo con la direccionalidad de esta Agenda de Cooperación.

La tercera fase se ha denominado de *Organización para la ejecución*. Para la elaboración y ejecución de la Agenda de Cooperación se estableció una Comisión Técnica Interinstitucional, la cual será nombrada y/o reemplazada por los jerarcas institucionales de cada institución participante. La Comisión está conformada, en la actualidad, por tres representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, tres del Ministerio del Ambiente y Energía, uno del Centro Agronómico Tropical de Investigación de Enseñanza, dos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, uno del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Otros posibles representantes pueden irse integrando en el proceso de ejecución de este instrumento de planificación y coordinación.

La Comisión podrá establecer otras modalidades de trabajo vía comisiones o subcomisiones técnicas de apoyo que se sustente en enlaces técnicos a nivel de cada institución, y coordine

con las áreas de cooperación internacional y las direcciones institucionales de planificación. Estas subcomisiones apoyarán la identificación, sistematización, coordinación, dirección y seguimiento de las acciones, programas o proyectos de apoyo y colaboración, en los ámbitos de acción local, regional, nacional e internacional.

Esta Agenda de Cooperación está amparada por los siguientes convenios y tratados nacionales e internacionales y convenciones de apoyo y cooperación:

- Convenio Marco de Cooperación MINAE-CATIE, suscrito en el año 2000 y con un plazo de cinco años
- Convenio de Cooperación MAG-CATIE, suscrito en 1998 y con un plazo de cinco años a partir del refrendo de la Contraloría General de la República
- Carta de entendimiento que norma la ejecución de la Agenda de Cooperación y otras acciones específicas de la cooperación
- Tratados, convenciones y convenios nacionales e internacionales, de los cuales Costa Rica es signataria y cuyas acciones por ley tienen que ser ejecutadas.

La última es la Fase de *seguimiento y evaluación*. La Comisión Técnica Interinstitucional se reunirá al menos una vez al mes para dar dirección y seguimiento general a este mecanismo de coordinación, en sus diferentes ámbitos de acción. Esta instancia tendrá la responsabilidad de mantener informados a los respectivos niveles superiores sobre la ejecución de esta Agenda. El seguimiento a esta Agenda de Cooperación deberá formar parte de los esquemas institucionales de programación. Los equipos técnicos de apoyo o los enlaces, junto con la Comisión Técnica Interinstitucional realizarán acciones de seguimiento periódico y sistemático a los mecanismos de apoyo definidos (direcciones de cooperación, planificación, foros de coordinación regional y local, proyectos), para la coordinación y retroalimentación de las acciones establecidas en esta Agenda de Cooperación y el plan de acción estratégico. Como se expondrá posteriormente, la EAM Costarricense es la base del ERAS a nivel Centroamericano, por lo que en gran parte, los pilares, los contenidos y la estrategias de implementación es hasta cierto punto réplica del proceso impulsado a nivel interno.

En el Cuadro 2 se detalla como la EAM se articula con otros marcos internacionales, regionales y nacionales de políticas en diferentes siguientes áreas.

Cuadro 2. Articulación de la EAM a diferentes niveles

Ámbito Internacional	
<i>Convención o Mecanismo de Coordinación</i>	<i>Área temática considerada</i>
Cumbre del Milenio	Objetivos de Desarrollo del Milenio: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una Alianza Global para el desarrollo.
Ámbito Regional	
<i>Convención o Mecanismo de Coordinación</i>	<i>Área temática considerada</i>
Plan Agro 2003-2005 para la Agricultura y la Vida Rural en las Américas	La gestión ambiental integral como uno de los propósitos y desafíos fundamentales dentro de los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos (AMH)
ERAS 2008	Ejes estratégicos que son i) biodiversidad, ii) cambio climático y variabilidad climática, iii) Manejo Sostenible de Tierras, iv) Negocios Verdes, v) Espacios y Estilos de vida saludable
Ámbito Nacional	
<i>Convención o Mecanismo de Coordinación</i>	<i>Área temática considerada</i>
Iniciativa Paz con la Naturaleza (IPN)	Se ha establecido una articulación sustentada en el proceso de la agenda agroambiental establecida entre el Sector Agropecuario y el MINAE, en este sentido se ha trabajado en grupos de coordinación intersectoriales para integrar la gestión de la agenda agroambiental dentro de los temas de trabajo de la iniciativa correspondientes a gestión ambiental, ordenamiento territorial y marítima, cambio climático principalmente.

Fuente: Elaboración propia con base en Orozco, 2008.

2.2 La Estrategia Agro 21 (2005)

La estrategia Agro 21 surge como respuesta a la necesidad de proponer una orientación común para el sector agropecuario costarricense, pues éste en los últimos años, según los grupos de cadenas agroproductivas, ha mostrado un grado de desarrollo diferenciado (INFOAGRO 2005:2).

La realidad del sector productivo ha evidenciado un país con productos altamente sensibles, como lo son los cultivos tradicionales de exportación que han pasado por serias crisis de precios que, en algunos casos, se han convertido en permanentes y que han reducido el área sembrada y el número de productores dedicados a ellos., así como también los cultivos nuevos de exportación, que fueron fuertemente estimulados por el gobierno mediante políticas de incentivos a las exportaciones no tradicionales y que han venido creciendo y ganándose un espacio en los mercados, que han mitigado las crisis de los tradicionales de exportación (Ibíd).

Este panorama ha dado paso a una diferenciación muy marcada entre las agrocadenas, lo cual se manifiesta en el ámbito territorial y se hace notoria con distintos grados de desarrollo relativo local. Lo anterior, conjunto con necesidad de una mayor participación del sector productivo en la formulación de políticas y planes de acción por cadenas agroproductivas, fueron los elementos centrales considerados para la formulación de una estrategia para el sector agropecuario que a su vez busca resolver problemas relacionados con:

- Producción con bajo valor agregado y desarticulada de los otros sectores del desarrollo rural, producción de pequeños productores no articulada a los mercados.
- Bajos niveles de organización y baja capacidad gerencial de las organizaciones.
- Sistema financiero no adecuado a las necesidades de los pequeños y medianos productores.
- Deficiente infraestructura de producción y comercialización (plantas agroindustriales, centros de almacenamiento, acopio y comercialización),
- Deficiente infraestructura de apoyo (camino rurales, puertos, aeropuertos, e hidroagrícola, control en aduanas y exceso de trámites).
- Rezago tecnológico y baja productividad que impide una mayor competitividad.
- Escaso impulso a actividades productivas.
- Escasos recursos asignados a la agricultura como sector estratégico de la economía, en los últimos años.
- Ausencia de un plan estratégico, con base en una visión país de la agricultura y el medio rural.

Aún con las limitaciones señaladas por los sectores productivos consultados, se ha construido la oferta institucional para dar respuesta a esas necesidades, lo que se conoce como la Estrategia Agro 21.

La formulación de la estrategia parte de la iniciativa planteada en enero del 2004 por los diferentes jerarcas de las instituciones del sector público agropecuario que conforman el Consejo Agropecuario Nacional-CAN, a la luz de la novena ronda de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica y Estados Unidos durante la semana del 8 al 12 de diciembre del 2003, en la ciudad de Washington, y el cierre definitivo de las negociaciones en enero del 2004. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la necesidad de identificar acciones que deben ser programadas y ejecutadas para preparar la agricultura nacional ante el proceso de apertura (INFOAGRO, 2005:9).

Formalmente, AGRO 21 fue puesta en ejecución en el año 2005. A diferencia de la EAM, esta estrategia se centra en las necesidades de reorganización institucional y apoyo al productor en sus diferentes niveles. En otras palabras, la EAM señalaba aspectos institucionales (cooperación técnica) que se necesitan para fortalecer el desarrollo rural sostenible. Con el AGRO 21 lo que busca es paliar las limitaciones que enfrentan las agrocadenas , especialmente para pequeños productos.

El objetivo principal de AGRO 21 es proponer acciones para solventar las limitaciones que enfrentar las agrocadenas asociadas con productividad, capacidad de asociación, capacidad gerencial de las organizaciones, financiamiento, infraestructura de producción y comercialización (INFORAGRO, 2005: 2). Concretamente hay dos objetivos estratégicos del AGRO 21, a saber:

- Generar las condiciones para que el desarrollo agropecuario sea capaz de adaptarse al proceso de apertura comercial e inserción en la economía internacional y se lleve a cabo en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad.
- Establecer los mecanismos para que los beneficios generados del desarrollo agropecuario lleguen en forma equitativa a los pequeños y medianas productoras y productores agropecuarios.

Los ejes estratégicos se plasmaron en los siguientes objetivos específicos:

1. Incrementar la productividad y diversificación agropecuaria, mediante la innovación y adopción de tecnologías, que permitan reducir la brecha tecnológica de los pequeños y medianos productores y el logro de una producción competitiva y sostenible.
2. Crear las condiciones para un ambiente de comercio eficiente, leal y transparente de productos agropecuarios en los mercados interno y externo, con el fin de aumentar la competitividad por precios, calidad, inocuidad y respeto al ambiente.
3. Desarrollar un sistema de gestión empresarial donde se articulen la producción primaria, la agroindustria y el comercio, que consolide las agroempresas y el mejoramiento de la capacidad técnica de las organizaciones, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural.
4. Establecer mecanismos de financiamiento para el desarrollo agropecuario y rural acordes con la naturaleza de la producción, los ciclos de las cadenas agroproductivas y bajo un concepto de manejo integral de la agricultura familiar y de pequeños productores, bajo el concepto de banca de desarrollo.
5. Facilitar una nueva dinámica institucional en un ambiente de apertura con organizaciones estatales capaces de brindar en forma eficiente servicios públicos y de acompañar al sector privado en su búsqueda de competitividad, sostenibilidad y equidad.

En este sentido se aborda la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública tanto la relacionada con el sector agropecuario como otros sectores, y se formula un “nuevo marco estratégico” del sector agropecuario, lo cual incluye una nueva misión y visión del sector. Para cumplir con este marco estratégico se identificaron seis grandes áreas estratégicas que ordenan la oferta institucional pública de acuerdo con las posibilidades institucionales de corto y mediano plazo, para dar respuesta a las demandas de los sectores productivos.

1. Producción sostenible con calidad
2. Apoyo al comercio agropecuario
3. Desarrollo empresarial
4. Financiamiento agropecuario
5. Institucionalidad pública agropecuaria
6. Seguridad alimentaria

La puesta en marcha de la Estrategia Agro 21 comprende una relación muy estrecha entre actores públicos y privados. Desde la perspectiva de los servicios públicos, una de las características de este proceso es el cambio de enfoque en la formulación de las políticas y en la programación de actividades en función de la demanda.

El por qué se materializó AGRO 21 encuentra como punto de partida diferentes iniciativas regionales que se venían gestando fuertemente en las Américas desde el año 2000, como lo fueron la Cumbre del Milenio en el 2000, la III Cumbre de las Américas, efectuada en Monterrey en el 2001, el Consenso de Monterrey, y la II Cumbre de la Alimentación en el 2002.

De estas reuniones, fue la III Cumbre de las Américas la que posicionó el tema de “la Agricultura y el Desarrollo Rural”, como tema prioritario de política y como una vía para promover la democracia, la prosperidad y la realización potencial de los pueblos de América.

Esta declaración y su plan de acción constituyen la base para la puesta en marcha de un Foro Ministerial, con la participación mayoritaria de los Ministros de Agricultura de las Américas, cuyo mandato a partir de la I Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, gira alrededor de diez acciones estratégicas, orientadas a mejorar la seguridad alimentaria y a reducir la pobreza.

Durante la II Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural del 2003, se aprueba el Plan de Acción Agro 2003-2015 que se basa en una concepción sistémica de la agricultura y la vida rural de las Américas, donde los territorios rurales y las cadenas agroproductivas comerciales y el entorno nacional e internacional, con un enfoque de desarrollo sostenible que toma en cuenta las diferencias entre países, en las dimensiones regional y hemisférica en aspectos productivo-comercial, ecológico ambiental, socio cultural y de desarrollo humano, y político-institucional. Este Plan se conoce como Plan de Acción “Agro 2003-2015” para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas.

Otro aspecto que resalta de Agro 21, es la consideración de la perspectiva del sector privado sobre las limitantes nacionales de las diferentes fases de las agrocadenas, así como las

demandas propuestas por las organizaciones y los diversos actores para superarlas. Estas demandas fueron obtenidas mediante consulta nacional a las principales organizaciones de productores, voceros de los eslabones de cada cadena agroproductiva, y constituye un punto esencial de partida hacia el mejoramiento de la competitividad de la agricultura y el medio rural costarricense, objetivo último de la estrategia que se plantea.

Estas limitantes y proposiciones por parte del sector productivo se analizan por grupos de productos a saber:

- **Sensibles:** En este rubro se consideran todos aquellos productos con dificultad de competir en el mercado, su importancia relativa en la canasta básica del costarricense y la participación de los pequeños productores en el volumen de producción nacional. Se consideran productos sensibles: arroz, frijol, papa, cebolla, azúcar, carne bovina, carne porcina, lácteos y productos pesqueros.
- **De exportación:** El grupo de productos de exportación corresponde a aquellos productos que tienen un mercado consolidado dinámico y creciente, en la mayoría de los casos, pero enfrentan otros problemas como los relativos al poder oligopsónico de las empresas transnacionales que comercializan estos productos, saturación de los mercados internacionales, nuevos requisitos de entrada (empaques, certificaciones relativas a la calidad, inocuidad, sanidad, ambiente, social, entre otros). Los productos incluidos en esta categoría son: café, banano, aves, raíces tropicales, aceites y oleaginosas, palmito, plátano, chayote, piña, mango, naranja y acuicultura entre otros
- **Con potencial exportable:** Son aquellos productos para los cuales existe una demanda en crecimiento, en los mercados externos, y existen las capacidades nacionales para su crecimiento, en forma competitiva, con un fuerte apoyo estatal. Se incluyen en este grupo: frutas tropicales, apicultura, actividad caprina, tomate, etanol y agricultura orgánica.

Otras áreas de trabajo que necesitan mejorarse y que se incluyen en los planteamientos de las agendas son: a) Servicios de asistencia para el desarrollo de la sanidad, calidad y la inocuidad, b) Financiamiento para infraestructura, tecnología y transformación de productos, c). Información para la competitividad, d) Desarrollo y creación de servicios institucionales para la agricultura, e) Apoyo a la organización empresarial y de desarrollo de las agrocadenas, f)

Zonificación y promoción del ordenamiento de la producción., g) Apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional, h) Requerimientos que no dependen directamente de la acción de las instituciones públicas agropecuarias.

2.3 Plan Ambiental de la Región Centroamérica 1999-2003 y 2005-2010 (PARCA)

La atención al problema del cambio climático, la gestión ambiental, la protección de la biodiversidad y la mayor participación social han sido los campos en que Centroamérica más ha avanzado durante los últimos cinco años. El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), ha sido uno de los principales instrumentos para orientar el trabajo en estos temas. Aprobado en 1999 por los Ministros de Ambiente, se elaboró y aprobó el Primer Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA I), como el instrumento para el cumplimiento de los mandatos de la ALIDES y de los compromisos internacionales ambientales asumidos por los países de la región. Conceptualmente, el PARCA es asumido como una articulación estratégica entre desarrollo y conservación del patrimonio ambiental centroamericano. El aporte más importante del PARCA fue la búsqueda de estándares que permitieran una gestión ambiental más efectiva y actualizada, lo que permitió ir más allá de del estrecho ámbito de creación de leyes impulsado hasta entonces.

El objetivo del PARCA “Contribuir al Desarrollo Sostenible de la región centroamericana fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental” (CCAD, 2004). Para lo cual se han formulado los siguientes tres objetivos específicos:

1. Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
2. Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural
3. Fortalecimiento Institucional

A la fecha se han puesto en ejecución el PARCA I y el PARCA II. Las diferencias entre ambos lineamientos lo ha marcado la evolución de la Política Ambiental Centroamérica. Los objetivos estratégicos del PARCA I (1999-2004) fueron: Bosques y biodiversidad, Agua, Gestión Ambiental (EIA's) y Políticas, normas instrumentos. Es importante rescatar que su formulación respondió a un proceso participativo de diferentes actores, el cual empieza en el año 1998.

Con el PARCA II (2005-2010), el proceso participativo inicia en el año 2004 y los objetivos estratégicos sobre los que se plantea este plan son: Patrimonio Natural, Gestión Ambiental y fortalecimiento CCAD. (FAO,2005). Las estrategias sobre las que se basa el PARCA II son las siguientes:

1. Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA).
2. Estrategia Regional para el Manejo del Fuego.
3. Estrategia Regional de Sanidad Forestal.
4. Estrategia Regional para la Conservación
5. Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica

Los programas estratégicos regionales que orientaran los anteriores lineamientos a groso modo son:

1. Programa Estratégico Regional de Trabajo en áreas Protegidas (PERTAP)
2. Programa Estratégico Regional para la Conectividad (PERCON).
3. Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (PROMEBIO)
4. Programa Estratégico Regional Forestal (PERFOR)

2.4 Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para el mundo global.

La Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 (PACA), fue puesta en ejecución en el año 2007. Fue formulada en el marco del Consejo Agropecuario Centroamericano y al igual que AGRO 21, PACA surge como respuesta regional a los cambios vertiginosos que los procesos de apertura comercial impulsaba y por ende a los nuevos que la liberación comercial generaba al sector agrícola como lo son: la demanda de alimentos más seguros y de calidad, un mayor nivel de competencia, la concentración de valor en los eslabones de las cadenas agro-productivas más cercana al consumidor final, los nuevos desarrollos tecnológicos basados en las TIC y el desarrollo de conocimientos, la defensa del patrimonio sanitario y fitosanitario y un mayor compromiso con las preservación del ambiente (PACA,2007:14).

Por otra parte, el sector agrícola ha comenzado a jugar un papel protagónico en la producción de energía, un área de importancia estratégica en el ámbito internacional, debido a lo cual se pueden reevaluar algunas actividades agrícolas estratégicas, como la producción de granos básicos, en la que participan miles de pequeños productores centroamericanos y que está estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria de la región. Además, la agricultura ha empezado a desempeñar otros roles no tradicionales, como aquellos vinculados con el turismo y con los servicios ambientales. En consecuencia, la PACA se orienta al logro de una visión renovada y compartida, que guíe las acciones del sector agrícola dirigidas a enfrentar los retos de inicios del siglo XXI y lograr así un mayor nivel de desarrollo durante los próximos diez años (PACA, 2007:15).

La Política fue aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y acogida con beneplácito por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 19 de octubre y el 12 de diciembre de 2007, respectivamente, como el “instrumento clave para fortalecer la integración regional, la competitividad del sector agrícola, la seguridad alimentaria regional, así como para propiciar un mayor acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores público y privado” (Acuerdo 20 de la Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, PACA, 2007:16).

Entre los antecedentes que destacan para la formulación del PACA se encuentra la II Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural en las Américas, celebrada en Panamá en el año 2003, donde los ministros de agricultura adoptaron una agenda compartida de largo plazo para el mejoramiento de la agricultura y la vida rural en las Américas: el Plan AGRO 2003-2015. Este plan contempla una visión compartida al 2015, objetivos estratégicos para la focalización de esfuerzos, acciones estratégicas para avanzar hacia el logro de esos objetivos y la formulación e implementación de agendas hemisféricas bianuales, la más reciente de ellas aprobada en Antigua, Guatemala, en julio de 2007.

El CAC ha liderado en los ámbitos técnico y político la formulación de la PACA. Asimismo, el CAC articula sus acciones con otros foros ministeriales sectoriales en el marco del SICA, con los cuales comparte una agenda de temas de carácter intersectorial. La Política mejorará las

relaciones intersectoriales existentes, en particular las que se establecen con el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) (PACA,2007:31)

En forma complementaria, otro aspecto que ha fortalecido las políticas agropecuarias han sido las relaciones entre el sector del ambiente y el de la agricultura, las cuales se han estrechado en los últimos años. La formulación conjunta de una agenda intersectorial entre el Consejo de Ministros de Agricultura y el de Ministros de Ambiente fue el punto de partida de ese proceso, el cual se ha consolidado con la participación de los Ministros de Salud de Centroamérica (PACA, 2007:33). En junio de 2006 se acordó la elaboración de la Estrategia Regional Agroambiental (ERA), que abordará el manejo sostenible de tierras (gestión de recursos hídricos y forestales, ordenamiento territorial), el cambio climático, la biodiversidad y los negocios verdes, entre otros aspectos.

Por otra parte, existen diversas organizaciones no gubernamentales regionales relacionadas con el sector agropecuario, tales como la FECAGRO, la FECAEXCA, la FECALAC, la FEDAVICAC, la FECARROZ, la FECCAPORC, la FECESCABO y AICA. Estas organizaciones participan en los mecanismos institucionales de consulta regional, que sirven de contraparte al CAC, y serán beneficiarias directas de la ejecución de la Política Agrícola Centroamericana. Además, existen otras instancias o redes regionales, tales como la CCCCA, la ACICAFOC y la ACEAS, que constituyen otros actores relevantes para la ejecución de la Política (Ibíd).

El objetivo central del PACA 2008-2007 es “Promover una agricultura centroamericana sostenible, moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles y oportunidades, así como de fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados (PACA, 2007:41).

La formulación de la PACA descansa en dos ejes transversales que está definidos en el eje de competitividad y agronegocios por un lado y lo relacionado con el financiamiento y la gestión de riesgo por otro lado. Paralelo a ello, se formularon tres temas transversales que son: la

pequeña agricultura empresarial, la gestión agroambiental y el desarrollo institucional. En la siguiente ilustración se puede apreciar esquemáticamente estos ejes.

Figura 8 : PACA: Ejes Prioritario, Áreas y Temas Transversales



Fuente: PACA, 2007:43

En Cuadro 3 muestra las principales medidas e instrumentos de implementación que se consideraron en el eje de Competitividad y Agronegocios.

Cuadro 3: Medidas e instrumentos de la PACA. Eje competitividad y agronegocios

Medidas Regionales	Instrumentos de Implementación
<i>Promoción de una imagen positiva de la agricultura ampliada</i>	Programa regional para la difusión de una imagen positiva de la agricultura ampliada.
<i>Desarrollo de mecanismos de coordinación y acciones regionales para enfrentar situaciones excepcionales que incidan en los mercados de productos agrícolas</i>	Mecanismo de coordinación público-privado para atender situaciones excepcionales que incidan en el sector agrícola.
<i>Promoción de mecanismos de mercado transparentes, eficientes y eficaces que contribuyan a modernizar los servicios de intermediación comercial</i>	i) Fortalecimiento de las bolsas de productos y su integración en el nivel regional; ii) Desarrollo de nuevos instrumentos de financiación y manejo de riesgos; iii) Programas de capacitación a productores y compradores sobre el uso de mecanismos de comercialización; iv) Programas para desarrollar la agricultura de contrato y vinculación con cadenas de supermercados; v) Red de centrales mayoristas en Centroamérica.
<i>Promoción de alianzas estratégicas entre el sector público, el privado y el académico para atender las demandas de innovación tecnológica requeridas con el fin de mejorar la competitividad de las cadenas agroproductivas comerciales</i>	Consortios de innovación tecnológica en cada cadena agroproductiva
<i>Promoción de mecanismos que faciliten la integración nacional y regional de los actores de las cadenas agroproductivo-comerciales, con especial atención a la inserción de la pequeña agricultura empresarial</i>	i) programa regional de promoción comercial; ii) programa de cooperación horizontal; y iii) programa regional de asociatividad de pequeños productores a las cadenas agroproductivas comerciales.

Fuente: PACA, 2007:45- 64

El Eje de Financiamiento y Gestión de Riesgos consiste de dos componentes fundamentales para aumentar la competitividad del sector agrícola y lograr que este se desarrolle en forma sostenida. El primero es el financiamiento, que es esencial para que los productores rurales puedan realizar las inversiones necesarias para aumentar su productividad y competitividad. El segundo es la gestión de riesgos, pues es necesario reducir el riesgo de invertir y producir en el sector agropecuario, con el fin de ampliar el acceso al financiamiento para la producción e incrementar la competitividad. Los servicios financieros no se deben limitar únicamente a la provisión de crédito, sino que también deben considerar otros servicios como el ahorro, cartas de crédito, transferencias, certificados de depósitos, seguros, etc., que son cada vez más

necesarios para ganar competitividad y participar en los mercados (PACA, 2007:65)- Al igual que en el primer eje, la instrumentalización de algunas de las medidas se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Eje de financiamiento y gestión de riesgos

<i>Medidas Regionales</i>	<i>Instrumentos de Implementación</i>
Promoción y desarrollo de servicios e instrumentos financieros novedosos para los agronegocios	i) programa de difusión de información y capacitación sobre servicios financieros para la agricultura; ii) programa de cooperación público-privada para el desarrollo de nuevas tecnologías financieras para el agro; y iii) plataforma de información sobre tecnologías financieras novedosas para el agro.
Promoción de una mayor profundización de los servicios financieros rurales	i) Programa para la creación de capacidades sobre financiamiento rural en los ministerios de agricultura; ii) Propuestas sectoriales para promover una mayor profundización de los servicios financieros rurales.
Desarrollo del subsistema de información agroclimática en el marco del SICAgro	Foro centroamericano del clima especializado para el sector agropecuario.
Fortalecimiento de capacidades sobre manejo de riesgos en los agronegocios	Programa de capacitación sobre manejo integral de riesgos en los agronegocios.
Fortalecimiento del mercado regional de seguros agropecuarios y otros mecanismos de transferencia de riesgos	i) Sistema de información ad hoc para el mercado de seguros y reaseguros ii) Observatorio especializado en seguros agrícolas (información de actores, modalidades, experiencias exitosas)

Fuente: PACA, 2007:65- 71.

Finalmente es importante destacar que para la formal ejecución del PACA, los ministerios de agricultura designarán contrapartes nacionales para la coordinación y seguimiento de la ejecución de la Política Agrícola Centroamericana a lo interno de los países. Estas unidades estarán bajo la responsabilidad directa o en estrecha coordinación con el representante de cada ministerio de agricultura en el Comité Técnico Regional.

En el ámbito de la estructura del CAC, también se institucionalizará el Comité de Cooperación Internacional, integrado por representantes de los ministerios de agricultura y de organismos de cooperación técnica y financiera que brindan apoyo al sector agrícola regional. Este Comité tendrá como co-secretarías a la Secretaría Técnica del CAC y a RUTA (para aprovechar la experiencia y Por otra parte, también se establecerá un mecanismo de diálogo con las organizaciones regionales del sector privado vinculadas al sector agropecuario, incorporando organizaciones representativas de los pequeños productores.

Desde el punto de vista institucional, se establece un mecanismo de seguimiento y evaluación, que incluye una unidad de seguimiento de la Política en la Secretaría Ejecutiva del CAC y un Comité de Seguimiento integrado por representantes del Comité Técnico Regional, de organismos integrantes del Comité de Cooperación Internacional y de las organizaciones regionales del sector privado agropecuario, incluidas las organizaciones representativas de los pequeños productores. Adicionalmente, están previstas evaluaciones externas coordinadas por el Comité de Seguimiento. (PACA, 2007: 95)

2.5 Iniciativa Paz con la Naturaleza

“Paz con la Naturaleza” está llamada, como iniciativa de política pública, a desarrollar acciones y políticas orientadas a mejorar el desempeño de todos los actores relevantes en el cumplimiento de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional. Parte del reconocimiento de que el acelerado crecimiento mundial, en un contexto de gobernanza ambiental deficiente, está produciendo una seria degradación del ambiente y con ello en el desarrollo humano, exacerbado por los evidentes impactos actuales y potenciales del cambio climático, producto de la acumulación de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Por ello, “Paz con la Naturaleza” convoca a todos los países del mundo a fortalecer sus acciones y políticas públicas y a asumir un mayor compromiso para revertir, a través de un esfuerzo conjunto, las tendencias de degradación ambiental causadas por el impacto de las acciones humanas y en particular del cambio climático, sobre la calidad de vida de las personas y los ecosistemas que brindan los bienes y servicios ambientales fundamentales para mantener

la vida. Es un llamado para que cada país asuma su responsabilidad ante el planeta y las generaciones presentes y futuras, incluyendo la adopción de políticas y acciones nacionales que permitan consolidar la calidad moral que legitime a Costa Rica para exigir de otras naciones un comportamiento más comprometido con los objetivos globales acordados por la comunidad internacional en diversos foros y organismos.

Los temas inicialmente identificados como relevantes para el desarrollo de políticas y acciones, y que fueron analizados en 15 Comisiones o Grupos de Trabajo, fueron agrupados para efectos del presente “Plan de Acción” en grupos temáticos mayores definidos como “Programas”, de manera que se facilite el gerenciamiento político de los mismos, siendo dichos programas los siguientes:

- 1) Ordenamiento del Territorio Continental y Marino,
- 2) Gestión de Calidad Ambiental,
- 3) Cambio Climático,
- 4) Educación, sensibilización y comunicación y,
- 5) Agenda Internacional.

3. Conclusiones

El tema del “desarrollo sostenible” ha sido recurrente en el debate nacional durante los últimos 20 años, influenciado en buena parte por un diverso marco de discusión nacional e internacional. Es hasta la mitad de la década de los noventa cuando se introduce la variable ambiental en las políticas estatales. Sin embargo, las interrelaciones efectivas que deben darse entre las dimensiones ambiente, economía y sociedad no son fáciles de identificar y sistematizar en algo tan operativo como una política pública, por lo que dichas interrelaciones permanecen bajo constante estudio y discusión a nivel nacional. Especialmente, la interpretación e implementación del “desarrollo sostenible” a nivel de sector agropecuario ha sido más bien un proceso lento y reciente.

El análisis del referencial institucional de las políticas ambientales y agrícolas en Costa Rica muestra que los patrones de evolución han sucedido a momentos históricos diferentes, en

contextos diferentes y con rutas divergentes. De 1910 a 1960 es cuando se crean más organizaciones e instituciones que son destinadas a desarrollar al sector agropecuario de Costa Rica, en consonancia con el estilo de desarrollo imperante en ese momento, basado en la sustitución de importaciones y en la construcción de una clase media urbana que había que alimentar. Por otro lado, en la dimensión ambiental surge como primera preocupación el tema del agua y la regulación sobre su uso. Posteriormente las primeras iniciativas de protección de recursos naturales se da con la creación de la Dirección Forestal del Estado, mas como un balance hacia la política de colonización y ampliación de la frontera agrícola en su forma clásica. Aún así, estas iniciativas no evitaron una severa deforestación del país, hasta llegar a contar casi únicamente con los parques nacionales que existían a principios de los años 80.

La creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) en 1990 marca un hito importante en materia ambiental, aunque fue más resultado de un contexto internacional, regional y nacional en donde los temas ambientales presionaban fuertemente la agenda política. Es aquí donde se da el cambio de paradigma en los discursos políticos y surge la preocupación sobre los problemas ambientales dentro de las delimitaciones de política económica. Es así como temas el calentamiento global y reducción de la capa de ozono, la protección del recurso hídrico, el uso adecuado y fortalecimiento de suelos y la agricultura orgánica, entre otros pasaron a ser temas importantes para los creadores de políticas públicas. Posteriormente surgen diferentes mecanismos de financiamiento para la protección del bosque y comienzan a funcionar una serie de organizaciones no gubernamentales que de forma no articulada elaboran diferentes agendas de trabajo.

Para el período 1990-2003 se da una mayor consistencia y primacía de los temas de política pública ambiental sobre la agenda agropecuaria, lo cual es un consistente con un virtual abandono de la política pública agropecuaria por parte del Estado Costarricense, desde principios de los años 80. Para este momento surgen algunas iniciativas que tratan de revertir la desvinculación entre la agenda ambiental y la agenda agrícola, como es la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) y la Política Agrícola Centroamericana (PACA). Similarmente al surgimiento de los temas ambientales en los 90's, se puede decir que la presión internacional juega un rol crucial para impulsar la iniciativas locales, como la Agenda de Cooperación Conjunta, la Agenda de Cooperación Técnica "Conservar Produciendo y Producir Conservando", el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2007-2011

(PND), la iniciativa Paz con la Naturaleza (IPN) lanzada en el 2008 por la Administración Arias -Sánchez, el Plan Nacional de Alimentos (PNA) lanzado hacia el período 2009-2010, la Estrategia Agro XXI, etc.

Sin embargo, la formulación de estas estrategias parece seguir in patrón de desarticulación entre ellas, con objetivos diferentes, respondiendo más a presiones internas y externas, e iniciando casi de cero en los procesos. Si bien la mayoría de ellas están todavía ejecutándose, no es claro cuál puede ser el mecanismo que le de cierto carácter transversal a las experiencias útiles que se deriven de cada iniciativa. Particularmente importante es lograr consolidar política públicas consistentes con ese carácter transversal, y no dejar que la iniciativas “empiecen” y “terminen” sin mayor evolución institucional.

4. Bibliografía

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2008. Legislación Ambiental en Centroamérica. Página Web. www.ccad.ws.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2004. Plan Ambiental de la Región Centroamericana.
<http://www.ccad.ws/documentos/donantes/2005/201005manana/Donantes05MG.pdf>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. 2005.
<http://www.fao.org/forestry/static/data/pfca/jrodriguez2.pdf>.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2008. Página Web. www.mag.go.cr.

Miranda Miriam, Ina T. Porras, Moreno Mary Luz. 2003. The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica: A quantitative field survey and analysis of the Virilla Watershed. International Institute for Environmental Development (IIED). London, UK.

Miranda Miriam, Marco Otoya, Venegas Isabel. 2005. Estrategias y mecanismos financieros para la conservación y el uso sostenible de los bosques en A.L.: Estudio de Caso Costa Rica.

Orozco, María Elena. 2007. La intersectorial de la Agenda Agroambiental (En proceso de discusión).

Pomareda, C., 1996. Institutional aspects of sustainable development. In: Castro, E. and Kruseman, G. (eds.), Policies for sustainable land use in Costa Rica. Editorial Guayacán, San José, Costa Rica.

Sáenz, F. 2006. Contract Farming in Costa Rica: Opportunities for Smallholders? Tesis de grado, Ph.D. Wageningen University.

SEPSA, 1997. Políticas del sector agropecuario: revisión y ajuste. Secretaria ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). San José, Costa Rica.

Solís, Pablo.2006. El papel de las Políticas Agroforestales dentro del Programa de PSA. Tesis de Maestría. Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional.



The SERENA programme deals with issues linked to the emergence of the concept of environmental service in rural public policies. In this context, ecosystems managed by agriculture are not only analysed from a traditional productive function perspective but also for their regulatory, cultural functions, and thus for the services linked to the maintenance of habitats, biodiversity and landscape.

The overall objective of the SERENA programme is to identify the principles, mechanisms and instruments that enable for an incorporation of the environmental service concept in public action for rural areas. Findings help to adjust public policies and to give practical recommendations for service provision and management.

The SERENA programme runs for a period of four years (2009-2012), to carry out an international comparative analysis (France, Costa Rica and Madagascar). The scientific research team consists of about 40 scientists mainly from social sciences, and from various French research institutes (IRD, CIRAD, CNRS, ENGREF, CEMAGREF, University of Montpellier 3, University of Versailles Saint Quentin en Yvelines, ENITAC, INRA...).

The outcomes of the SERENA programme are publications, handbooks, CD ROMs and web pages targeting two user groups: the scientific community as well as stakeholders and decision-makers involved in environmental and rural policies formulation and implementation



Philippe Méral - IRD
Unité Recherche 199 "Dynamiques
socio-environnementales
et gouvernance des ressources
911 Avenue Agropolis
BP 64501
34394 Montpellier Cedex 05



Denis Pesche - CIRAD ES/Arena
TA C-88/15
Avenue Agropolis
34398 Montpellier Cedex 5

Martine Antona – CIRAD ES/Green
TA C-47 / F. Campus international
de Baillarguet
34398 Montpellier Cedex 5



Olivier Aznar – UMR Métafort
24 Avenue des Landais
BP 50085
63172 Aubière